

**Evaluación de Efecto de Desarrollo**  
**Democracia de Ciudadanía**  
**Componente de Gobernabilidad Democrática**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD**  
**Oficina El Salvador**  
**2009-2013**

**Catalina Andrea Céspedes Rahal**

**Marzo 2014**

## Agradecimientos

Se agradece el apoyo de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD El Salvador, para el desarrollo de la presente evaluación de efecto y a Nivaria Ortega, por su aporte en la sistematización de información y realización de entrevistas a informantes claves.

## Acrónimos

AGA	Alianza por Gobierno Abierto
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASPARLEXSAL	Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas
CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador
CEDAW	Convention to Eliminate all forms of Discrimination Against Women
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CES	Consejo Económico y Social
CPAP en inglés	Plan de Acción de Proyecto País
CPC	Concertación Popular por el Cambio
DDHH	Derechos Humanos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GPM	Grupo Parlamentario de Mujeres
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
PAG	Proyectos de Acción Gubernamental
PAPEP	Proyecto de Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SIGOB	Sistema de Gestión para la Gobernabilidad
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UE	Unión Europea
UNCAC en inglés	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

## Contenido

Resumen ejecutivo .....	7
I. Introducción .....	19
II. Descripción .....	20
2.1 Evaluación de efectos de acuerdo con el PNUD.....	20
2.2 Marco de Evaluación de Efecto y sub efectos en Democracia de Ciudadanía. El Salvador 2009-2013 .....	21
2.3 Definiciones asociadas y relaciones significativas .....	24
2.4 Contexto histórico-político de El Salvador .....	26
III. Objetivos de la evaluación de efecto de desarrollo .....	28
IV. Abordaje y metodología de evaluación de efecto y sub efectos.....	28
4.1 Abordaje .....	29
4.2 Metodología de evaluación .....	31
4.2.1 Tipo de estudio y periodo de observación .....	31
4.2.2 Fuentes de información.....	31
4.2.3 Instrumentos de recolección de información .....	32
4.2.3.1 Entrevistas a informantes clave.....	32
4.2.4 Evaluabilidad.....	33
V. Análisis de la información.....	34
5.1 Indicador de efecto: Apoyo a la Democracia. El Salvador 2009-2013.....	34
5.2 Indicadores de sub efectos. El Salvador 2009-2013 .....	35
5.3 Análisis de sub efectos en Democracia de Ciudadanía .....	38
5.3.1 Reforma electoral .....	38
5.3.2 Promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer 44	
5.3.3 Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas .....	50
5.3.4 Efectividad de gobierno: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas y apoyo a la inversión pública.....	56
5.4 Actores vinculados a los proyectos evaluados .....	63
VI. Conclusiones.....	65
6.1 Fortalecimiento del sistema electoral .....	66
6.2 Promoción de igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de las mujeres .....	67
6.3 Promoción de participación ciudadana en formulación de políticas públicas .....	68

6.4	Promoción de transparencia y rendición de cuentas públicas.....	71
6.5	Eficiencia de la gestión pública.....	71
VII.	Recomendaciones.....	73
7.1	Mapa de efectos y sub efectos esperados .....	77
7.2	Propuesta de indicadores de efecto y nicho futuras investigaciones .....	78
VIII.	Buenas prácticas y lecciones aprendidas .....	80
IX.	Anexos .....	82
	Anexo 1: Términos de referencia de la consultoría.....	82
	Anexo 2: Matriz de evaluación que considera el abordaje y la metodología .....	98
	Anexo 3: Plan de acción del proyecto del país Efecto 3 .....	118
	Anexo 4: Matriz de proyectos en Evaluación .....	129
	Anexo 5: Lista de entrevistados.....	148
	Anexo 6: Guion entrevista evaluación efecto de desarrollo .....	150
	Anexo 7: Condiciones de empleo en El Salvador .....	159
	Anexo 8: Documentos revisados citados.....	161
	Anexo 9: Código de conducta firmado .....	164
	Anexo 10: Experiencia del equipo de trabajo.....	165

### Índice de gráficos

Gráfico 1: Porcentaje de población que declara que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. El Salvador 2004-2012.....	35
Gráfico 2: Indicadores de Gobernabilidad Banco Mundial. El Salvador 2008-2012.....	37
(Rango= -2,5 valor mínimo de desempeño; 2,5 valor máximo de desempeño) .....	37

### Índice de cuadros

Cuadro 1: Sub efecto Reforma electoral. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos .....	40
Cuadro 2: Sub efecto Igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos. ....	46
Cuadro 3: Eje de La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos. ....	52

Cuadro 4: Eje de promoción de la transparencia y rendición de cuentas. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos .....	57
--	----

**Índice de esquemas**

Esquema 1: Marco evaluación de Efecto de Democracia de Ciudadanía. El Salvador 2009-2013 .....	23
Esquema 2: Análisis sub efecto reforma electoral .....	43
Esquema 3: Análisis Promoción de la participación de la participación política de las mujeres para fortalecer la toma de decisiones en pos de la igualdad.....	49
Esquema 4: Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas: Consejo Económico y Social .....	55
Esquema 5: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas. Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: Transparencia y Rendición.....	60
Esquema 6: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas. SIGOB .....	63
Esquema 7: Acciones evaluadas desarrolladas por el PNUD en el área de Democracia de Ciudadanía según destinatario. El Salvador 2009-2013.....	64
Esquema 8: Mapa de acciones y efectos esperados .....	77
Esquema 9: Propuesta indicadores de efecto y estudios a realizar .....	79

## Resumen ejecutivo

Esta evaluación de efecto del área Democracia de Ciudadanía en El Salvador ejecutado entre los años 2009 y 2013, solicitada por la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD en el país, busca ser un insumo para mejorar el trabajo de la agencia en esta área, en particular las existentes en el Plan de Acción de Proyecto País de El Salvador 2012-2015 (CPAP 2012-2015 en su sigla en inglés). Además, considera en sus conclusiones y recomendaciones, apoyar los esfuerzos del PNUD en proporcionar evidencias para la rendición de cuentas ante su Junta Ejecutiva, los donantes, los asociados y beneficiarios nacionales.

Se evalúan a nivel de efecto las transformaciones en El Salvador ocurridas entre 2009 y 2013, en el diseño y adopción de *instrumentos para la consolidación del régimen democrático, la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y de la participación cívica en la formulación de las políticas públicas*<sup>1</sup>. En forma específica, se observan los cambios producidos como resultado de la aplicación de los ejes del área de Democracia de Ciudadanía y la contribución del PNUD a dichos cambios. Específicamente se analizarán: reformas al sistema electoral, incorporación perspectiva de género en el marco legal del Estado, desarrollo de instancias de participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas y acciones destinadas a mejorar las condiciones de transparencia de la gestión pública del país.

Los documentos de los proyectos realizados, los actores vinculados y la información producida relacionada, fueron las fuentes de información que permitieron conocer los cambios en la Democracia de Ciudadanía entre los años 2009 y 2013 en el país, visualizar el aporte de las acciones del PNUD en dichos cambios y aportar propuestas para mejorar las planificaciones del PNUD en cuanto a su efectividad<sup>2</sup>. Los resultados por sub efecto evaluado fueron las siguientes:

### Fortalecimiento del sistema electoral

El Salvador manifiesta un retraso en el indicador de voz y cuenta pública del Banco Mundial; esto es en la capacidad de los ciudadanos de participar en la elección de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre. El PNUD responde a este problema con el trabajo desarrollado en el área de la reforma electoral, para ponerla acorde con los acuerdos internacionales de derechos civiles y políticos. Para tal efecto, realiza una alianza estratégica con la Unión Europea y desarrolla su trabajo con el Tribunal Supremo Electoral-TSE, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad Pública.

---

<sup>1</sup> De términos de referencia Anexo 1.

<sup>2</sup> Estructurada la sección en base al documento *Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Evaluación de la Contribución del PNUD. El Salvador (2011)*. Página 4.

El trabajo del PNUD con el Tribunal Supremo Electoral, evidencia un alto nivel de oportunidad y calidad, logrando instaurar un proceso de elecciones de representantes públicos en El Salvador en forma eficiente. Existe una idea generalizada, de acuerdo con la información levantada, que la población considera que se desarrolló y se va a desarrollar un proceso de elecciones dentro del marco de un Estado de Derecho entre los años 2009 y 2014 mediante nuevos mecanismos que mejoran las posibilidades de ejercicios de estos derechos.

La acción de la agencia fue integral en su gestión ya que consideró a los salvadoreños residentes y no residentes en El Salvador. Con ello se generó una estructura de posibilidades para ejercer el derecho a elegir representantes, más allá de los límites territoriales y en consideración con las características geográficas del país.

Además, había consenso en los sectores de la importancia de disminuir las brechas de acceso en el proceso de elección de representantes. El valor agregado del PNUD como un actor técnico neutro, fue central para arribar a estos consensos. A su vez, producto del tiempo de trabajo, existió claridad en las capacidades del TSE para llevar a cabo las acciones propuestas.

Es posible pronosticar una sostenibilidad de los cambios dada la aprobación de la ley de voto en el exterior, la modificación de la ley electoral en 2013 para la constitución de Consejos Municipales Plurales y el fortalecimiento del TSE manifiesto en las elecciones de 2012.

### **Promoción de igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de las mujeres**

Los avances en materia de género<sup>3</sup> se explican, en parte, por el compromiso de figuras públicas de distintos sectores políticos; por el trabajo estratégico desarrollado por el actual gobierno y por la acertada estrategia del PNUD y otros organismos internacionales de trabajo con la Asamblea Legislativa y las Organizaciones de la Sociedad Civil, para lograr marcos legislativos en favor de la equidad. La acción mancomunada de todos estos actores permitió la ejecución de la agenda y la existencia de una política en el área; las transformaciones en el marco normativo y en la institucionalidad del poder legislativo y ejecutivo en materia de género.

La contribución del PNUD tenía por fin instalar la perspectiva de género en la cultura nacional y en las prácticas institucionales del Estado. La estrategia de trabajar de forma directa con el órgano legislativo mediante la construcción y aplicación de una agenda por parte de distintos sectores políticos, redundó en avances en materia de género a distintos niveles: en la incorporación de una instancia al interior de la Asamblea, en las atribuciones de Instituto de la Mujer-ISDEMU para velar por el respeto de los

---

<sup>3</sup> En términos de igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de las mujeres se observa en el periodo de 2009 a 2013 un aumento IDH corregido por género, un ascenso del porcentaje de mujeres en cargos de poder en general, a excepción de los cargos ministeriales donde su presencia disminuye. Desciende la tasa de mortalidad materna, se mantiene la situación de exclusión y segregación de las mujeres en el mercado laboral y mejora la atención a mujeres víctimas de violencia, por mencionar los más importantes.

derechos de las mujeres, en la aprobación de leyes relacionadas y en la consolidación de liderazgos políticos y el fortalecimiento de la sociedad civil vinculada al tema.

La aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, en noviembre de 2010, de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres en marzo de 2011<sup>4</sup> y en la modificación de la ley de partidos políticos la incorporación de una cuota de 30% de mujeres en las propuestas de partidos, demuestran la efectividad de la estrategia de trabajar con el poder legislativo en materia de promoción de la igualdad y equidad de género.

La existencia de un consenso transversal entre diversos actores políticos, fue clave y estratégico para llegar a los resultados obtenidos en el periodo. La labor del Grupo Parlamentario de Mujeres, con apoyo del PNUD, que se constituyó en el periodo 2009-2013 como un espacio de concertación político-parlamentario, demuestra la existencia de este consenso presente en distintos sectores políticos. Se logró definir y ejecutar una agenda con su plan operativo a cabalidad y que ya tiene una siguiente agenda 2012-2015, que continúa el trabajo de forma sostenible en materia de género.

Por tanto, en conocimiento del aumento sostenido de la presencia de mujeres en cargos públicos, la voluntad política del ejecutivo de avanzar en equidad de género entre 2009 y 2013 y la existencia de distintos sectores políticos interesados en mejorar la representación de mujeres en cargos de poder, es posible señalar, que la acción del PNUD en este sub efecto se enfocó de forma efectiva al buscar acuerdos para cambiar marcos institucionales que promovieran la inclusión de la perspectiva de género en el Estado de El Salvador.

### **Promoción de participación ciudadana en formulación de políticas públicas.**

En este sub efecto, la contribución del PNUD se refirió al apoyo del funcionamiento del Consejo Económico y Social-CES, el trabajo de diálogo político con actores y el desarrollo de Proyectos de Análisis Políticas y Escenarios Prospectivos-PAPEPs.

#### **CES**

La creación de una instancia tipo Consejo Económico y Social, CES por decreto presidencial en 2009, se orientaría a construir los acuerdos que le permitieran al país llevar adelante las reformas que requiere. Buscaría también superar la conflictividad que había caracterizado la relación entre los diversos actores sociales; y mejorar sus capacidades de ejercer el derecho a la participación de la sociedad civil.

Se trata, por lo tanto, de una iniciativa de gran relevancia para el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía, ya que contribuye a mejorar las capacidades de la sociedad salvadoreña de participar en la

---

<sup>4</sup> De GRUPO PARLAMENTARIO DE MUJERES (GPM) Agenda 2012-2015 y Plan Operativo 03/10/2012.

definición y monitoreo de políticas públicas y de resolver sus conflictos de manera pacífica dentro del marco jurídico del país.

El gobierno –con la anuencia de los actores sociales– solicitó que el PNUD ejerciera la Secretaría Técnica responsable de apoyar técnica y logísticamente el trabajo del CES, como también de habilitar a los actores para que puedan representar sus intereses de manera efectiva e informada.

El CES nace con una perspectiva integradora de los distintos sectores sociales (empresariales, sindicales y de la sociedad civil) e integral en el sentido de que contempla todas las acciones que requiere una efectiva participación de los actores. Por ello, cuenta con el pleno respaldo de los actores convocados a ser parte del CES. Sin embargo, su génesis no está exenta de dificultades. A los problemas propios de este tipo de institución, se suman la falta de acuerdos acerca de los niveles de representatividad de los grupos sociales y a quiénes efectivamente representan. Además el rol del gobierno fue objeto de controversia por su ausencia reiterada en las reuniones de la instancia. La labor del PNUD también se vio afectada por la falta de claridad del decreto constitutivo del CES, respecto del rol que le cabe a la Secretaría Ejecutiva.

Con el correr del tiempo, estas divergencias respecto de la conformación de la institución (o, lo que algunos actores llamaron su “pecado original”) se fueron agudizando, hasta el punto en que en la actualidad todos los actores coinciden en que se requiere un cambio de fondo al CES. Ello quedó plenamente de manifiesto con el alejamiento del sector empresarial del CES, lo que invalidó de manera significativa su legitimidad como órgano representativo de la diversidad de intereses prevalecientes en el país. Si bien, el alejamiento del sector empresarial se origina en razones distintas al CES, el retorno de los empresarios solo es posible con un CES distinto al actual. Necesidad de cambio con la que coinciden todo el resto de los involucrados.

El trabajo del PNUD es evaluado muy positivamente por todos los actores. De hecho, el principal factor que no se quiere cambiar en el nuevo CES, es el rol del PNUD como Secretaría Ejecutiva. Por el contrario se le busca fortalecer, demandándosele un mayor rol en el apoyo técnico a la institución. Los actores reconocen también el aporte de la Oficina Regional del PNUD ya que habilitó a la Oficina Nacional en un trabajo donde no tenía experiencia. De acuerdo a los entrevistados, el importante apoyo del PNUD al CES consolidó su imagen de un organismo serio en la producción de conocimiento y habilitación de actores para la construcción de acuerdos.

La sostenibilidad y continuidad del CES, se relaciona con darle una existencia legal a esta institución que le otorgue mayor autonomía y recursos. Es clave también que la ley asegure que los actores que participan sean efectivamente los de mayor representatividad a nivel nacional. Existe coincidencia, a su vez, que el sector académico debe seguir participando, pero esta vez con voz y voto. Más allá del desencanto con la actual iniciativa, los actores parecen coincidir en las características que debiera tener la nueva institución.

En consideración al déficit de voz y cuenta pública según los indicadores del Banco Mundial entre los años 2009 y 2013, y la convocatoria del Ejecutivo en 2009 para constitución del CES se puede señalar que la contribución del PNUD se enfocó en forma acertada al buscar acuerdos entre múltiples actores que fortalecieran la gobernabilidad democrática de las reformas para fomentar el desarrollo económico y social que se implementaron por el gobierno. Consideró principales actores sociales, pero con un muy desigual nivel y capacidad de representación. A ello, respondió con habilitación para el diálogo y la construcción de acuerdos en particular de las organizaciones de la sociedad civil. La salida de la ANEP debilitó el CES, fue un hecho político que no fue posible de revertir. Sin embargo, hay consenso entre todos los actores de la importancia de la instancia, un gran avance a capitalizar al futuro.

#### Proyectos de Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos-PAPEPs

El trabajo desarrollado por los PAPEP con apoyo del Centro Regional del PNUD, ha permitido la generación de conocimiento de alto nivel respecto de las áreas que componen la Gobernabilidad Democrática y en particular, las referidas a la Democracia de Ciudadanía. El proceso de construcción de los PAPEP, participativo y convocante de especialistas en la materia, permitió una sólida asimilación de la información que habilita a los funcionarios del PNUD en El Salvador para establecer diálogos de alto nivel con autoridades públicas del país.

#### Diálogo político con actores

Desde el año 2007 la oficina del PNUD impulsa el diálogo político con actores en temas claves para el país, donde ha actuado como: convocante, facilitador, brindando apoyo técnico, coordinando y procesando resultados para generar propuestas. La calidad, objetividad y oportunidad con que se evalúa la producción de conocimiento por parte del PNUD, ha fortalecido su capacidad de convocatoria en el país. Es muy importante que una agencia siga constituyendo un puente, que contemple diversos intereses, para producir conocimiento consensuado que contribuya a lograr acuerdos entre distintos sectores.

Por tanto, en el área de fortalecimiento de la participación y monitoreo de políticas públicas, el trabajo del PNUD ha facilitado la generación de un consenso general acerca de la importancia de esta dimensión. Este es un importante avance respecto de la historia de conflicto entre sectores que inhibió el desarrollo nacional.

#### **Promoción de transparencia y rendición de cuentas públicas**

Las acciones del PNUD en el área de transparencia en el uso de recursos públicos, responden a las demandas del Ejecutivo, en particular de la Subsecretaría de Anticorrupción, para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y el desarrollo de su labor. El proyecto ejecutado busca monitorear el uso del poder público para beneficio privado, así como la "captura" del Estado por

minorías selectas e intereses privados. Esta es una acción pertinente de acuerdo con las prioridades del país por su alto interés público y que ataca un déficit del país en materia de Democracia de Ciudadanía.

La constitución del Instituto de Acceso a la Información Pública, institución que la LAIP define como responsable para acceder a información pública, tardó más de lo especificado. Ello generó un retraso en la ejecución de las acciones encaminadas a la consecución del mapeo, diseño y validación de indicadores de monitoreo y seguimiento de la política de transparencia y anticorrupción. Sin embargo, la capacidad y calidad de los profesionales a cargo del PNUD; permitió seguir con el trabajo y obtener resultados a pesar de las dificultades que emergieron en el camino. El apoyo del PNUD a la institucionalidad reciente en el país definida por la LAIP y por el gobierno, y el trabajo con la ciudadanía, en particular los jóvenes, evidenció la capacidad de la oficina para responder a factores externos de forma adecuada. Las medidas tomadas por el PNUD en esta materia fueron oportunas, considerando el estado incipiente de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en el país.

La sostenibilidad de los procesos desarrollados en materia de transparencia, requiere mantener la habilitación de actores institucionales y sociales, para así continuar con el progreso alcanzado en este periodo. La acción desarrollada por el PNUD en esta área puso de relieve la necesidad de conocer la información a transparentar para ayudar al control de la corrupción en el uso de bienes públicos y las capacidades necesarias de los funcionarios para dicha tarea.

### **Eficiencia de la gestión pública**

Para aportar en la gestión de gobierno, el trabajo desarrollado por el PNUD consistió en la implementación del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad-SIGOB, orientado al monitoreo de diez metas que formaban parte del proyecto del órgano ejecutivo. Las actividades ejecutadas por el SIGOB con la Secretaría Técnica, son coherentes con la atención de otras de las grandes debilidades de El Salvador: el bajo desempeño en efectividad del gobierno y el bajo nivel de inversión pública. Responde también a una importante preocupación ciudadana y a la necesidad de la nueva coalición gobernante, por primera vez en el poder, que recibe las finanzas públicas después de la crisis económica del año 2008 con su fuerte impacto en la economía salvadoreña.

El SIGOB se orienta a apoyar una inversión pública más eficiente y oportuna. Avanzar en este objetivo reforzaba lo que se hacía a través de los proyectos en transparencia y la ley de la función pública en el gobierno<sup>5</sup>. Este proyecto, por tanto, forma parte de una acción sinérgica entre profesionalización de la burocracia, mejoramiento de la gestión y transparencia del Estado; donde el PNUD tuvo que trabajar en forma simultánea.

---

<sup>5</sup> El trabajo en el área de fortalecer la función pública fue de apoyo por parte del PNUD y no tiene proyectos específicos evaluados relacionados en el periodo de observación.

El SIGOB apoyó a la Secretaria Técnica de la Presidencia en el desarrollo de acciones que se consideran centrales para el mejoramiento del sistema de inversión pública. Destacó el trabajo de *Racionalización de los Procesos de Formulación y Aprobación de Proyectos de Inversión Pública en la República de El Salvador de 2011*. Ello supuso un trabajo interinstitucional y la habilitación de funcionarios en la definición, monitoreo y evaluación de metas.

El proceso de racionalización permitió conocer el circuito de la inversión en términos de sus requerimientos e identificó medidas concretas para mejorar su eficiencia y eficacia, al disminuir los tiempos de gestión. Además, el trabajo desarrollado con el seguimiento de 10 metas presidenciales, inauguró un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos prioritarios del Ejecutivo. Su desarrollo fue acorde con los tiempos planificados y se obtuvo el monitoreo de las 10 metas.

Sin embargo, a lo largo del proceso, se desdibujó el alineamiento del grupo de funcionarios relevantes para realizar esta tarea. Ello, sumado a la incapacidad de la administración para construir un sistema general de monitoreo y evaluación de metas; impidió la continuidad y generalización del método propuesto por SIGOB. Sin embargo, las posibilidades del sistema fueron bien valoradas, y el trabajo desarrollado por el PNUD fue evaluado -por los agentes más cercanos- como confiable y de alto nivel; lo que aporta legitimidad a la plataforma de mejoramiento de la gestión pública que se propuso.

En las dimensiones que permiten medir el efecto de las acciones evaluadas del PNUD en Democracia de Ciudadanía entre los años 2009 y 2013, el aumento en el indicador de Estabilidad Política del Banco Mundial se puede comprender, en parte, por la consolidación de un procedimiento democrático para elegir a los representantes del pueblo salvadoreño. El aumento histórico de presencia de mujeres parlamentarias en 2012 y los marcos normativos logrados en materia de género también es un reflejo de la contribución del PNUD en el trabajo desarrollado, y deja la gestión del PNUD en la materia como efectiva. La caída en los indicadores del Banco Mundial de control de la corrupción, eficiencia del gobierno y voz y cuenta pública, se pueden asociar, a que el trabajo para mejorar estas áreas desarrollado aún no se expresa en a nivel de sub efectos, pero donde se han producido importantes avances con la obtención de los consensos entre distintos sectores del país, acerca de la necesidad de seguir trabajando en estas áreas.

Por tanto, la acción del PNUD durante el periodo en observación, ha contribuido a los efectos de desarrollo en aquellas áreas donde ha tenido un trabajo anterior (reforma electoral y participación políticas de las mujeres) y ha construido cimientos para que se produzcan los resultados esperados en transparencia, gestión de gobierno y participación en la definición de monitoreo de políticas públicas.

De acuerdo con los déficits de Democracia de Ciudadanía en El Salvador, la acción del PNUD ha respondido de forma relevante a ellos y en aquellas áreas transversales que son básicas para la obtención del fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad y de las capacidades ciudadanas para el correcto ejercicio de sus derechos. En consideración que el foco, y por tanto, la inversión de la

Oficina ha sido pertinente para los efectos de desarrollo buscados en esta área, las recomendaciones serán a nivel de precisión del trabajo ya desarrollado evaluado como relevante, con objeto de contribuir a mejorar la efectividad de la acción del PNUD Oficina El Salvador en esta dimensión.

En un plazo de 4 años de los Plan de Acciones Programa País, las posibilidades de afectar en el sentido de mejorar la Democracia de Ciudadanía, desde las posibilidades del PNUD en El Salvador, se sugiere busquen aquellos pasos necesarios donde se requiere de un mayor avance, en particular en las áreas nuevas desarrolla por el PNUD (CES, transparencia y SIGOB). Además se recomienda la consolidación del trabajo desarrollado en materia de participación política de las mujeres, transversalización de género y reforma electoral, en especial en el nuevo proceso de la elección de los consejeros municipales y de voto en el exterior.

En forma específica, la efectividad del trabajo en los proyectos de voto residencial y en el extranjero, califica al PNUD como un actor central para apoyar la **modernización del sistema electoral** con base en la experiencia del proceso de elecciones de 2014, a nivel local y en el extranjero en coordinación con la Unión Europea. Para ello se recomienda:

- Mantener un perfil técnico sin vínculos ideológicos explícitos.
- Evaluar las capacidades instaladas a nivel en los municipios para el proceso eleccionario.
- Sacar lecciones aprendidas para mejorar el correcto ejercicio del derecho a voto de las salvadoreñas y los salvadoreños fuera del país.
- Fomentar la participación ciudadana a nivel local en conjunto con la Unión Europea, socio clave en el desarrollo del trabajo y en la formulación y monitoreo de las políticas económicas y sociales locales.

Por su parte, para seguir avanzando en **equidad de género** desde la Democracia de Ciudadanía en el país, dado el trabajo realizado y la existencia de los consensos necesarios entre distintos sectores sociales, se recomienda que el PNUD apoye el monitoreo y evaluación de la aplicación de los nuevos marcos normativos logrados entre los años 2009 y 2013. Este trabajo permitiría también identificar en la práctica los factores que dificultan y aquellos que facilitan la aplicación de las leyes aprobadas para definir futuras acciones.

Para esta tarea se recomienda:

- Evaluar las modificaciones que se requieren a nivel institucional y de la ciudadanía para la aplicación de los marcos normativos logrados en el periodo.
- Evaluar disposición de actores y generar estrategias para lograr consenso acerca de la importancia del fortalecimiento institucional requerido para implementar la normativa existente.
- Continuar con el trabajo de monitoreo y seguimiento del acceso al poder de las mujeres para visibilizar las brechas de género.

- Apoyar el desarrollo de habilidades ciudadanas para la acción política en pos de la equidad.

Con objeto de **fomentar la participación ciudadana en el monitoreo y evaluación de políticas públicas**, se recomienda mantener el esfuerzo por fortalecer el diálogo social a través de la continuación del trabajo en el CES, los PAPEPs y el diálogo político con actores con las siguientes consideraciones:

En el caso del CES se sugiere:

- Apoyar el trabajo de definición participativa de funciones, procedimientos, protocolos y compromisos del CES.
- Apoyar la búsqueda de consensos para el otorgamiento de una ley del CES. Para ello se sugiere identificar los consensos necesarios y estrategias para conseguirlos.
- Realizar un mapa de actores para conocer las capacidades, importancia y relevancia de actores para idear la búsqueda de la ley CES y habilitación requerida por los actores.
- Apoyar la habilitación pertinente y acompañamiento experto en conocimiento requerido al proceso de diálogo según las necesidades específicas identificadas en el mapa de actores.
- Apoyar la habilitación a cada actor por separado para que tome conciencia que sus intereses tienen mayores posibilidades de obtenerse en una instancia de diálogo y fomentar el respeto entre las partes.
- Considerar la representatividad de participantes de la instancia. Para ellos se recomienda, apoyar la institucionalización a través de un registro público de Organizaciones Sociales en el país.
- Proponer que el CES sea una instancia con apoyo del gobierno pero que no participe directamente del mismo, por ejemplo el Presidente de la República podría nominar a la autoridad máxima de esta instancia.
- Contribuir a la identificación de temas acotados y estratégicos donde converjan intereses que permita salir de posiciones y moverse a intereses comunes entre las partes representadas.

De esta forma el PNUD puede colaborar a evitar la “fatiga del diálogo”<sup>6</sup> esperable en procesos con poco entendimiento y ningún cambio.

En referencia a los PAPEPs, se recomienda continúen desarrollándose en forma participativa al interior de la Oficina y que potencie análisis de actores para conocer las posibilidades de arribar a consensos que permitan la consecución de las metas propuestas. En términos de diálogo político con actores, se sugiere que el PNUD extienda estas acciones para construir al conocimiento en forma conjunta y mejorar las posibilidades de acuerdos entre sectores.

---

<sup>6</sup> Manual de diálogo democrático PNUD.

En términos de **modernización del Estado**, se sugiere que el PNUD siga con el trabajo de transparencia y SIGOB realizado, con las precisiones que a continuación se señalan y sumar un trabajo para fomentar la profesionalización del Estado.

En el **área transparencia del uso de recursos públicos**, se recomienda que el trabajo del PNUD se concentre en apoyar la aplicación de la LAIP y en cumplimiento de la UNCAC, primero en un sector específico estratégico, que cuente con claros actores interesados desde las Organizaciones de la Sociedad Civil, en particular de jóvenes, para así aportar a un recambio generacional. Para ello se sugiere:

- Conocer gestión interna del sector y la información a transparentar.
- Habilitar a funcionarios del sector donde se levantará la información a transparentar.
- Habilitar las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculada con el piloto sectorial (ver herramienta TICs).
- Frente al nuevo escenario político evaluar la necesidad de generar o fortalecer los consensos.
- Buscar experiencias de legislaciones que han contribuido a cambios culturales en las prácticas de control de la corrupción en la región.
- Identificación de vacíos de ley ante la ejecución en el sector.
  - De procedimientos para nombrar a los profesionales.
  - De capacidades de funcionarios involucrados.

De acuerdo con las acciones realizadas en materia de **gestión de gobierno**, en consideración a la experiencia de la aplicación del SIGOB, en futuras acciones, parece relevante considerar la importancia de crear un escenario propicio para la total implementación y sostenibilidad de un sistema de mejoramiento en la gestión pública. Por ello, se recomienda que la acción del PNUD se dirija a avanzar primero en la creación de la institucionalidad necesaria para que opere un sistema de metas gubernamentales, que facilite el compromiso del Presidente y todos los Ministros de Estado con esta tarea; como con la creación de una red de gerentes públicos responsables de llevarla adelante y la habilitación de capital humano requerido. A partir de esa base, el PNUD puede construir a la implementación de un sistema de metas para darle mayor eficiencia y efectividad a la acción pública, particularmente a aquella que se corresponde con los principales compromisos del gobierno con la ciudadanía. En este sentido se recomienda:

- Contribuir para generar consenso en el Gobierno para adquirir un compromiso estratégico (de largo plazo) con sistema de metas.
- Apoyar el diseño de una política para establecer los mecanismos y obligaciones de las reparticiones en relación al monitoreo de los compromisos definidos, que considere:
  - Respaldar la creación de una instancia que se encargue de monitorear el cumplimiento de las prioridades del gobierno y una red en el Ejecutivo que alimente este sistema.

- Proponer iniciar el trabajo de monitoreo con los principales compromisos de campaña de la campaña presidencial.
- Identificar la información disponible para monitorear los compromisos definidos.
- Aportar en cerrar las brechas de capacidades en funcionarios responsables en seguimiento y evaluación en cada institución implicada.

Para contribuir a la **profesionalización de la gestión de gobierno**, como es un tema incipiente en la oficina, se recomienda que la identificación de mayorías necesarias para lograr dichos acuerdos, sea de especial desarrollo (governabilidad del cambio).

A juzgar por la evaluación de los efectos de las acciones evaluadas del PNUD en Democracia de Ciudadanía, 2009-2013 se puede establecer que hubo importantes avances. Además, todas las acciones analizadas se focalizaron en importantes prioridades nacionales en el área de Democracia de Ciudadanía.

Las acciones referidas a equidad género y reforma electoral permitieron aprobar marcos normativos que hacen sostenibles los avances alcanzados, porque existían consensos transversales. Otro factor que contribuyó a lograr los efectos esperados fue que los procedimientos necesarios estaban identificados y se contaba con las capacidades para obtener resultados en los tiempos esperados.

Los proyectos de CES, SIGOB y Transparencia apuntaban a mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno y la participación ciudadana, otras grandes prioridades nacionales, donde subsiste mucho trabajo por desarrollar.

A continuación se presentan las prácticas del PNUD que se sugiere mantener y reforzar:

**Construcción de conocimiento junto a otros actores:** La dinámica de construcción de conocimiento en diálogo con actores expertos en las temáticas relacionadas, ha consolidado a la Oficina del PNUD en El Salvador como agente para el fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática del país, con un importante nivel de incidencia en las decisiones de carácter público. Esta forma de trabajo, que ha mostrado ser efectiva, se identifica como una práctica necesaria de mantener al interior de la Oficina.

**Foco en lo prioritario:** Los proyectos desarrollados en el período estuvieron focalizados en áreas que presentaban importantes déficits en aspectos centrales para la Democracia de Ciudadanía. En todas las áreas –a pesar de que en algunas se aprecian avances– los déficits continúan y, por ende, siguen siendo ámbitos donde el PNUD puede colaborar a fortalecer la Democracia de Ciudadanía.

**Consenso para los cambios:** Un factor crucial para el éxito de las intervenciones es que exista consenso entre las principales partes interesadas, respecto de la orientación y resultados esperados de las acciones. Allí donde el consenso existía (reforma electoral y equidad de género) los avances fueron significativos. El consenso transversal entre sectores políticos en estas materias, evidencia que es

posible generar acuerdos basados en intereses y no posiciones en una sociedad. Allí donde el consenso no estaba presente (SIGOB y CES) los avances fueron más limitados, aunque el proceso permitió progresar en acuerdos sobre las materias. Según la experiencia, los consensos entre sectores diversos permiten, en gran medida la obtención de los resultados buscados. Los PAPEPs, como instrumento que ha permitido la habilitación de los funcionarios de la oficina para desenvolverse a alto nivel, podrían orientarse a producir conocimiento de este tipo.

**Sinergia:** La relación entre tres áreas de modernización del Estado que se complementaban en mejorar la efectividad del gobierno (monitoreo de compromisos de gobierno, Transparencia de la gestión en fondos públicos y Profesionalización del Estado) multiplica el impacto de cada uno. Buscar estas sinergias debe iluminar la futura selección de proyectos. Así y todo, los indicadores de efectos de estas tres áreas deben ser medidos en forma diferenciada para precisar las acciones y detectar déficits parciales.

**Adaptabilidad:** En los proyectos evaluados iniciados durante el presente gobierno, la Oficina del PNUD en el país mostró que podía ser flexible para responder a factores externos o para detectar habilidades aún no instaladas para obtener los cambios buscados. La capacidad de adaptación a las necesidades emergentes en el área de Democracia de Ciudadanía es una buena práctica de la Oficina a fortalecer, que fue posible evidenciar con la experiencia de los proyectos ejecutados vinculados en modernización de gobierno. El PNUD se adaptó a las demandas de la coalición por primera vez en el poder por: hacer más oportuna la inversión pública, aplicar la LAIP y apoyar el funcionamiento del CES.

**Complementariedad:** En este aspecto, la relación de trabajo con Secretaría Regional del PNUD permitió responder a demandas contextuales del ejecutivo para el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía (PAPEPs, SIGOB y CES) con alto nivel de conocimiento y con ello aprovechar y potenciar las capacidades existentes en la Oficina del PNUD en el país.

**Racionalizar gestión pública:** Al desarrollar las acciones destinada a monitorear la inversión pública del ejecutivo, se evidenció que es posible racionalizar procesos de gestión para hacerlos más eficientes y oportunos. El trabajo de Racionalización de los Procesos de Formulación y Aprobación de Proyectos de Inversión Pública en la República de El Salvador de 2011, permitió conocer el circuito de la inversión en términos de sus requerimientos e identificó medidas concretas para mejorar su eficiencia y eficacia, al disminuir los tiempos de gestión. Esta modalidad de intervención se sugiere se realice frente a demandas de cualquier dependencia de Estado, que aportarán, en poco tiempo y con medidas no muy altas en complejidad, a mejorar la eficiencia del Estado salvadoreño.

## I. Introducción

El presente trabajo es el resultado de la Evaluación de Efecto de Desarrollo, en el área de Democracia de Ciudadanía<sup>7</sup> en El Salvador entre los años 2009 y 2013, solicitada por la Oficina del país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Esta evaluación busca ser un insumo para precisar, en base a la experiencia, las planificaciones del PNUD en esta área, en particular las existentes en el Plan de Acción de Proyecto País de El Salvador 2012-2015 (CPAP 2012-2015 en su sigla en inglés). Además, considera en sus conclusiones y recomendaciones, apoyar los esfuerzos del PNUD en proporcionar evidencias para la rendición de cuentas ante su Junta Ejecutiva, los donantes, los asociados y beneficiarios nacionales.

Se evalúan a nivel de efecto las transformaciones en El Salvador ocurridas entre 2009 y 2013, en el diseño y adopción de *instrumentos para la consolidación del régimen democrático, la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y de la participación cívica en la formulación de las políticas públicas*<sup>8</sup>. En forma específica, se observan los cambios en los sub efectos o ejes del área de Democracia de Ciudadanía y la contribución del PNUD a dichos cambios en: reformas al sistema electoral, incorporación perspectiva de género en el marco legal del Estado, desarrollo de instancias de participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas y acciones destinadas a mejorar las condiciones de transparencia de la gestión pública del país.

Esta evaluación se orientó en analizar los cambios en el efecto y sub efectos en Democracia de Ciudadanía definidos por el PNUD en el país y el aporte de sus acciones. Las transformaciones en esta área en El Salvador entre los años 2009-2013, involucran a distintos agentes con diversos intereses y posiciones, y los resultados obtenidos, a su vez, son producto de acciones de variados actores y factores externos. Esta aproximación, no busca ser una evaluación de efecto de acciones desarrolladas por otros agentes que contribuyeron en avanzar en Democracia de Ciudadanía en el periodo, como el gobierno, el tercer sector u otros socios de la cooperación internacional. Asimismo, no considera el análisis de indicadores de proceso existentes entre los cambios observados y los resultados de las acciones atingentes de la agencia. La mirada se centra, en forma específica, en los cambios en el efecto y sub efectos de Democracia de Ciudadanía y la contribución de las acciones del PNUD-Oficina El Salvador en ellos.

Las fuentes de información utilizadas para la obtención de los resultados fueron la percepción y conocimiento de aquellos vinculados a las acciones del PNUD en estos ámbitos como responsables (funcionarios del PNUD), como socios ejecutores (miembros de instituciones del Estado) y como

---

<sup>7</sup> La presente evaluación no considera la dimensión de seguridad pública, parte de las áreas que aborda el Componente de Gobernabilidad Democrática de la Oficina del PNUD-El Salvador.

<sup>8</sup> De términos de referencia Anexo 1.

observadores externos, expertos (académicos del tercer sector). Además se consideraron datos y conocimiento producidos durante el periodo, referidos a los cambios en la consolidación del régimen democrático, las dimensiones abordadas en Democracia de Ciudadanía y la información disponible de las acciones realizadas por el PNUD.

La presentación de los resultados de la evaluación de efecto y sub efectos de desarrollo en Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013 considera: una descripción general de la evaluación, sus objetivos, abordaje y metodología de investigación utilizada, el análisis de información y hallazgos encontrados, conclusiones, recomendaciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia desarrollada<sup>9</sup>.

Las tareas propuestas por esta evaluación para continuar en el avance hacia el efecto y sub efectos esperados de desarrollo en Democracia de Ciudadanía, tienen a la base su estado de situación y el valor agregado del PNUD como actor en el escenario socio-político del país.

## **II. Descripción**

La presente descripción, busca proporcionar información de las intenciones y procedimientos para la obtención de los resultados y entregar antecedentes del contexto donde se desarrollan los cambios y las acciones del PNUD en el efecto y sub efectos buscados. Con este fin, la descripción contempla un apartado con la definición del tipo de evaluación solicitado por el PNUD y las precisiones de la Oficina Regional y Nacional de la agencia en la materia. Luego, se presenta el abordaje y metodología de la evaluación ajustada a los requerimientos de la evaluación desarrollada. En forma posterior, para comprender la noción de derecho subyacente en el trabajo, se desarrollan las relaciones relevantes en Democracia de Ciudadanía, los tratados internacionales de Naciones Unidas y los proyectos de gobierno, vinculados. Para terminar este apartado, con una referencia al contexto histórico de El Salvador, que enmarca las transformaciones en el área ocurridas entre los años 2009 y 2013, con antecedentes y conocimiento de algunos de los factores externos influyentes en la materia.

### **2.1 Evaluación de efectos de acuerdo con el PNUD**

De acuerdo con el *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación* de los resultados de desarrollo del PNUD, se comprenden los efectos como: “los cambios intencionados en las condiciones de desarrollo que resultan de las intervenciones de los gobiernos y de otras partes interesadas, incluidas las agencias de desarrollo como el PNUD. Son resultados de desarrollo a mediano plazo obtenidos mediante la entrega de productos y las contribuciones de varios asociados y no asociados. Los efectos proporcionan una visión clara de lo que ha cambiado o cambiará globalmente o en una región en particular, un país o una comunidad en un plazo de tiempo determinado. Normalmente están

---

<sup>9</sup> En base a la estructura de informe final solicitada por el PNUD. Para más detalles véase anexo 1.

relacionados con cambios en el desempeño institucional o el comportamiento de individuos o grupos.... los efectos ocupan un espacio intermedio entre los productos y el impacto”<sup>10</sup>.

A su vez, destaca el PNUD la importancia de trabajar en conjunto con los gobiernos y las planificaciones nacionales. Señala: “Lo que realmente importa son los resultados de desarrollo que se dan en los países y que llevan a mejoras en la vida de la gente. Esto significa que.... los productos de las agencias deberían, en la medida de lo posible, provenir de documentos de planificación nacional y estar coordinados con el apoyo a objetivos nacionales, además de estar centrados en él... Puesto que los resultados nacionales son los más importantes, deberían centrarse más en las alianzas, los proyectos conjuntos, el seguimiento y evaluación conjuntos, y en los esfuerzos de colaboración necesarios para alcanzar estos resultados de alto nivel”<sup>11</sup>.

Asimismo, establece “Al llevar a cabo las evaluaciones a nivel de resultados es importante comprender la naturaleza interconectada de los marcos de efectos....y los marcos de resultados serán la base de cualquier evaluación”<sup>12</sup>.

En consideración con las requerimiento del PNUD, se realiza una evaluación de efecto y sub efectos de Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013, que considera la acción del PNUD como uno más de los agentes interesados en el desarrollo en esta área, el contexto en que se desenvuelve la Oficina del PNUD en el país y su contribución en el periodo a los cambios en los sub efectos esperados.

## **2.2 Marco de Evaluación de Efecto y sub efectos en Democracia de Ciudadanía. El Salvador 2009-2013**

Según el Centro Regional de Panamá del PNUD la “Gobernabilidad Democrática se entiende como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos –civiles, sociales, políticos y culturales– de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables”<sup>13</sup>.

En particular la oficina del PNUD de El Salvador define ejes de acción en Democracia de Ciudadanía según su contexto, orientados a contribuir con:

---

<sup>10</sup> PNUD (2009) Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, New York.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> PNUD, Centro Regional – Panamá, en línea <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica> [fecha de consulta: septiembre de 2013].

- i) **La modernización del sistema electoral:** En este sub efecto se pretende avanzar en generar las condiciones en El Salvador, para el correcto ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup> en su artículo 25 parte b) que señala que todos tienen derecho a): “Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores”.
- ii) **La promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer:** Este sub efecto se encuentra en sincronía con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>15</sup> es decir la eliminación de todas las formas de “distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales, culturales y civiles o en cualquier otra esfera”.
- iii) **Fortalecimiento participación ciudadana en la formulación de políticas públicas:** Contribuye al correcto ejercicio del derecho también establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 25 apartado a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- iv) **La promoción de la transparencia y rendición de cuentas:** Apoya la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por El Salvador 1º de julio de 2004<sup>16</sup>.

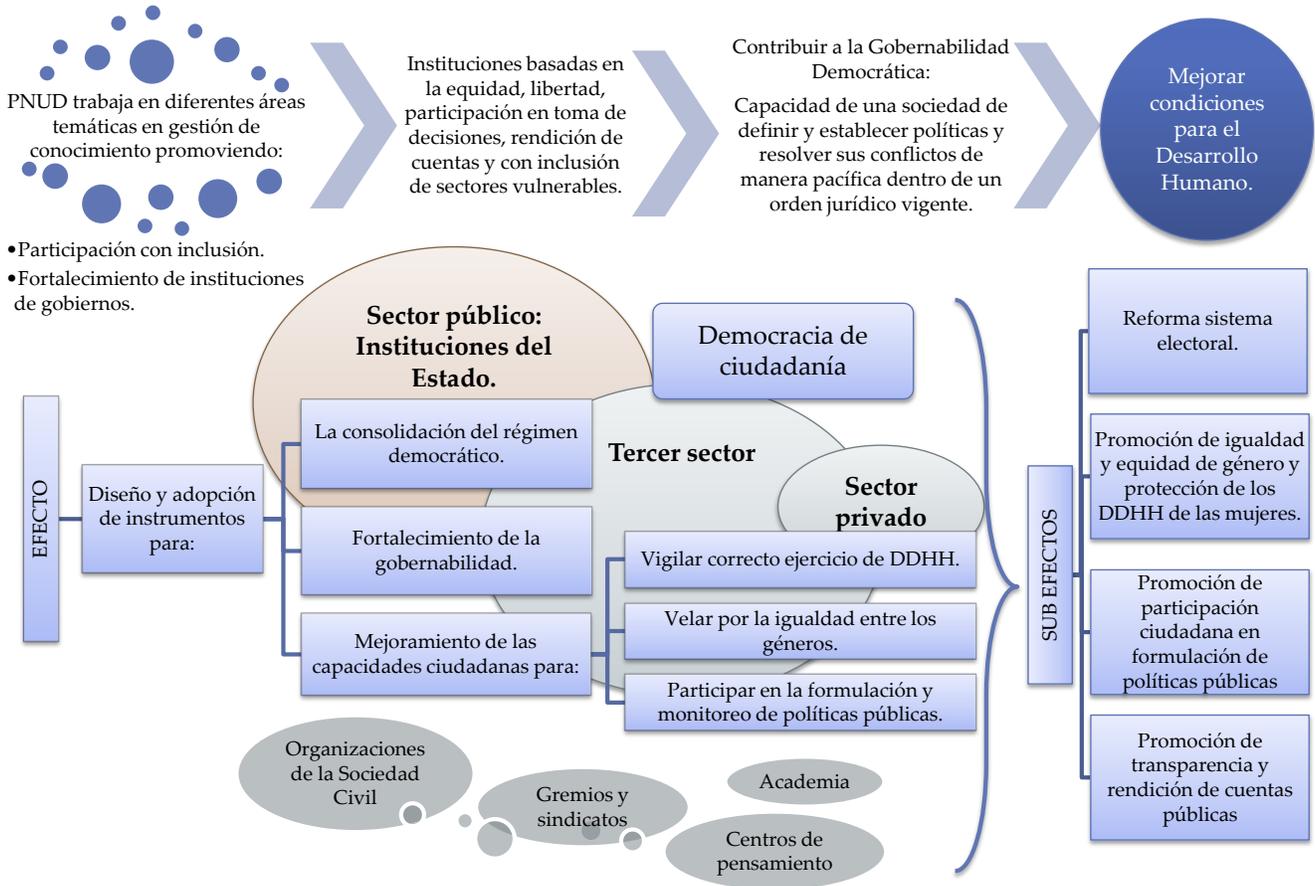
---

<sup>14</sup> Aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

<sup>15</sup> Aprobada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 27.

<sup>16</sup> Naciones Unidas (2006), Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, página 2.

Esquema 1: Marco evaluación de Efecto de Democracia de Ciudadanía. El Salvador 2009-2013



En el esquema 1 se muestra cómo la definición del efecto y los sub efectos en Democracia de Ciudadanía del PNUD, se relacionan con el fortalecimiento tanto de la institucionalidad del país como de las capacidades ciudadanas, para garantizar el correcto ejercicio de los derechos que son portadores las salvadoreñas y los salvadoreños. La orientación del PNUD que contempla la oficina de El Salvador, busca contribuir al desarrollo de instituciones efectivas y transparentes en la entrega de servicios sociales, en fortalecer las capacidades ciudadanas para vigilar el cumplimiento del ejercicio de sus derechos y al diseño y adopción de canales de comunicación entre sectores sociales, que permitan incluir la diversidad de perspectivas para el Desarrollo Humano del país. Estas acciones se orientan a apoyar el fortalecimiento de una democracia inclusiva y participativa, en el marco del Estado de Derecho de El Salvador.

### 2.3 Definiciones asociadas y relaciones significativas

La Democracia, de acuerdo con el PNUD, implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos humanos . En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado, resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales. En este contexto, sostiene que **la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, al que llamamos democracia electoral. La democracia es también una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos. Este segundo aspecto es lo que define la Democracia de Ciudadanía. Los dos rostros de la democracia (electoral y de ciudadanía) están íntimamente vinculados y el grado de desarrollo de ambos incide de manera sustantiva en su calidad y sustentabilidad**<sup>17</sup> .

A su vez, de acuerdo con el texto del PNUD por publicar, se señala que: “Si bien el derecho a elegir y la competición electoral institucionalizada constituyen el núcleo básico necesario de una democracia, no son el medio exclusivo de participación. La ciudadanía política va más allá de la posibilidad de votar y postularse en elecciones, pues contempla mecanismos para la agencia política que son mutables y evolucionan en función del contexto y de la situación histórica, de modo que en un momento o período dado no sólo atañe a los mecanismos institucionalizados de participación, como la participación electoral, pudiendo adicionalmente encontrarse en procesos de expansión”<sup>18</sup> .

Los autores de este texto destacan: “El ejercicio del derecho a voto resulta un mínimo indispensable para el acceso a canales de ciudadanía política por la vía electoral. No obstante, su efectividad para trasladar las preferencias de los ciudadanos en resultados de política pública se encuentra mediada por la acción de representación política que ejercen los partidos políticos y sus líderes. En otras palabras, no alcanza con votar, también resulta clave saber por qué tipo de representante se puede optar al hacerlo, entre qué mecanismos pueden preferir los ciudadanos para hacer sus elecciones y cuán efectivos dichos mecanismos pueden ser para producir efectiva agencia política ciudadana”<sup>19</sup> .

En este contexto, es importante señalar la relación entre el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de la ciudadanía social. En el texto llamado “*Ciudadanía Social: progresos y desafíos*”, también por publicar en el PNUD, se presenta un estudio de la realidad de la ciudadanía social en 12 países de América Latina entre los años 2000 y 2010 donde se incluye El Salvador. En este estudio se demuestra que existe una relación directa entre la ciudadanía social y la

---

<sup>17</sup> PNUD (2004) La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York: PNUD.

<sup>18</sup> *Desigualdades En Modalidades de Ejercicio de La Ciudadanía Política*, PNUD 2013.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

política. De acuerdo con los resultados, se establece: “De hecho, la totalidad de los países avanzaron en ciudadanía social, como también lo hicieron en control de la corrupción, hacer respetar el Estado de Derecho y fortalecer la voz ciudadana y la cuenta pública. Es interesante constatar que la relación entre ciudadanía social y las variables que dan cuenta de la gobernabilidad democrática; se va haciendo más relevantes mientras más avanzan los países en estas dimensiones”<sup>20</sup>.

En este sentido, el artículo enfatiza: “Por lo tanto, fortalecer la ciudadanía social requiere crear instituciones públicas inclusivas, transparentes y eficientes. Cuando éstas existen y operan efectivamente, no solo se avanza en el apoyo ciudadano a la democracia y sus instituciones, sino también en ciudadanía social. El desarrollo de instituciones inclusivas, en materia de ciudadanía social y política –esto es, aquellas que resguardan las garantías en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población– se refuerzan mutuamente. Un avance en una de ellas induce avances en la otra; fortaleciendo el ejercicio de los derechos ciudadanos. Aprovechar este círculo virtuoso será una condición para seguir avanzando en la Región”<sup>21</sup>.

Respecto de acuerdos internacionales, la promoción de la democracia se expresa en la letra y el espíritu de diferentes documentos de las Naciones Unidas entre los que destacan:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948 establece una concepción amplia de la ciudadanía, abarcando derechos civiles, políticos y sociales.
- La Declaración y Proyecto de Acción de Viena, de 1993, establece que “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”.
- La promoción del derecho a la democracia ha sido proclamada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1999/57.
- Adicionalmente, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio, establece que “no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”.

Por su parte, en el contexto particular de El Salvador, esta tarea queda establecida en el “*Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*” de gobierno, donde el desarrollo del eje de *Democracia de Ciudadanía, contribuye a la obtención de la apuesta estratégica para 2024 de construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados*<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ciudadanía Social: progresos y desafíos, PNUD 2013.*

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> En el Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010- 2014. Gobierno de El Salvador, página 13, en línea, <http://www.google.cl/#output=search&sclient=psy-ab&q=Plan+Quinquenal+de+Desarrollo%2C+2010->

También expresadas en la PRIORIDAD O META NACIONAL del gobierno entrante de: (7) La reforma estructural y funcional del Estado, la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento del estado de derecho, (9) La reforma estructural y funcional de la administración pública, (10) La construcción de políticas de Estado y participación social organizada en formulación de las políticas públicas.

Según lo anterior, el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía en el país se establece como una meta de desarrollo que permite mejorar las condiciones de Gobernabilidad Democrática de El Salvador, validada por el conocimiento referido a la materia por su efectividad, los tratados internacionales ratificados por el país y las planificaciones nacionales de gobierno del periodo en evaluación.

## 2.4 Contexto histórico-político de El Salvador

Dentro del contexto histórico reciente de El Salvador, la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, en México, luego de la guerra civil de los años de la década de 80', pone al país en un momento de reconstrucción de la sociedad salvadoreña. En un contexto de polarización ideológica tras la guerra civil, en estos acuerdos se presenta un compromiso transversal e histórico *de impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña, para asegurar una paz estable y duradera, como requisito imprescindible para buscar el desarrollo económico, la democracia y la equidad social*<sup>23</sup>.

La Reforma Constitucional emanada de los Acuerdos de México, en términos institucionales se refiere a modificaciones en las fuerzas armadas, el sistema judicial, al sistema electoral y sobre derechos humanos. Estos cambios plantean un nuevo ordenamiento y atribuciones de las instituciones del Estado, donde se incorpora: el fortalecimiento de la Independencia de la Corte Suprema de Justicia y la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Tribunal Supremo Electoral, el Consejo Nacional de la Judicatura, la Policía Nacional Civil y la Academia Nacional de Seguridad Pública, entre otras<sup>24</sup>.

En materia de participación política de las mujeres de El Salvador destaca en el año 1994, la presencia de mujeres en los cargos de poder, que tiene como hito histórico cuando la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador fue dirigida por primera vez en toda la historia del país por Mercedes Gloria

---

[+2014&og=Plan+Quinquenal+de+Desarrollo%2C+2010-+2014&gs\\_l=hp.3...6383.9456.0.10697.3.3.0.0.0.239.689.2-3.3.0...0.0...1c.1.18.psy-ab.vwZIMWsT1-](#)

[M&pbx=1&bav=on.2.or.r\\_qf.&bvm=bv.48572450,d.aWc&fp=78c2f7b572e0f5c&biw=1745&bih=871](#) [fecha de consulta: 19 de junio].

<sup>23</sup> En José Raúl Aguilar Larín y Juan Antonio Román Cañas (1995) *“Eficacia y alcances de las reformas Constitucionales derivadas de los Acuerdos De Paz en relación al proceso de democratización en El Salvador”*. Universidad de El Salvador Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

Salguero Gross. En este mismo sentido, en las elecciones presidenciales del 21 de marzo de 2004, con el triunfo del candidato Elías Antonio Saca González de ARENA, la economista Ana Vilma Albanes de Escobar se convierte en la primera mujer en ocupar el cargo de Vicepresidenta de la República.

Otro hecho político significativo que se ha desarrollado desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad en el país, es la participación del Frente “Farabundo Martí” de Liberación Nacional-FMLN, en las elecciones a alcaldes, diputados y los comicios presidenciales de 1994, donde comienza a perfilarse como actor con posibilidades de gobernar dentro de las reglas de la Democracia<sup>25</sup>, que de hecho sucedió con la victoria en las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009 por medio del apoyo al candidato, el ex periodista Carlos Mauricio Funes Cartagena. Desde los acuerdos de Paz, es la primera experiencia de alternancia en el Poder Ejecutivo en El Salvador.

Desde el 2010 la Sala ha emitido sentencias que han modificado la forma en que tradicionalmente los partidos políticos han abordado temas cruciales tales como el manejo de los fondos públicos, la elección de funcionarios de segundo grado, las votación por bandera en las elecciones para diputados, el acceso a la información pública; entre otras. Limitando con ello, las facultades discrecionales de la Presidencia y de la Asamblea Legislativa para manejar estos asuntos y fortaleciendo el sistema de controles entre los diferentes órganos del Estado. Dichas modificaciones no han estado exentas de conflictos y tensiones.

Entre los cambios más relevantes se pueden mencionar: la declaración de inconstitucionalidad de las transferencias de fondos de “gastos imprevistos” entre tramos del Gobierno (Inc. 1-2010), la que permitió el desbloqueo de las listas cerradas y el voto por rostro (Inc. 57-2011) y la que avaló las candidaturas independientes (Inc. 61-2009).

De igual forma, afectó todas los procedimientos referentes a las elecciones de segundo grado (Inc. 19-2012, 23-2012, 29-2012 y 49-2012) poniendo énfasis en la obligación que poseen los diputados de elegir a personas competentes, independientes y a partidarias en los cargos. De hecho, la Asamblea hubo de repetir la elección de Magistrados de la Corte de Cuentas hasta tres veces entre 2012 y 2013.

En 2013 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitió nuevas resoluciones que causaron descontento en la Asamblea Legislativa, al declarar que los diputados suplentes no gozan de fuero constitucional cuando no están ejerciendo la suplencia y declaró que el Presidente había cometido falta al no elegir a titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública. Estos hechos permiten comprender el periodo en evaluación entre los años 2009 y 2013, como un momento clave para apreciar el efecto de la acción del PNUD en la primera experiencia de alternancia en la Presidencia

---

<sup>25</sup>El FMLN salió fortalecido de los comicios legislativos y municipales de 1997, en los que ganó la alcaldía de San Salvador.

de la República después de los Acuerdos de Paz de 1992 y entender cómo estas acciones fueron impactadas por un renovado ejercicio de los pesos y contrapesos

### III. Objetivos de la evaluación de efecto de desarrollo

El efecto evaluado en Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013 fue definido por la Oficina del PNUD de El Salvador, en su CPAP 2012-2015 como: *“Se habrán diseñado y adoptado instrumentos para la consolidación del régimen democrático, de la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la participación cívica en la formulación de las políticas públicas”*<sup>26</sup>.

En forma particular se plantea identificar las transformaciones en el efecto y en cuatro ámbitos (sub efectos) que componen el eje de Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013: reforma electoral, equidad de género, participación ciudadana en políticas públicas y transparencia en gestión del Estado<sup>27</sup>; y visualizar cómo las acciones desarrolladas por el PNUD en estas áreas han contribuido a dichas transformaciones. Esto con objeto de aportar, según la experiencia y resultados de las acciones en evaluación, al mejor posicionamiento, planificación y gestión de la Oficina del PNUD en El Salvador.

Según lo anterior, los objetivos específicos de la presente evaluación son:

1. Desarrollar un proceso de levantamiento de información que incluya a distintos actores sociales implicados como destinatarios o colaboradores de las acciones desarrolladas por el PNUD en el efecto y los sub efectos evaluados.
2. Obtener evidencia relevante sobre el estado actual del efecto y sub efectos y las contribuciones del PNUD en ello.
3. Proponer sugerencias del proyecto subyacente en el diseño del marco de resultados 2012-2015, visto desde una perspectiva sistémica y de acuerdo con la experiencia desarrollada<sup>28</sup>.

Para ello, se realiza una evaluación que considera los criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad solicitados por el PNUD<sup>29</sup> adaptados según el contexto de El Salvador, donde se ejecutaron acciones del PNUD con objeto de contribuir, en forma combinada con otros actores sociales, al fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía en el país.

### IV. Abordaje y metodología de evaluación de efecto y sub efectos

Para cumplir con los objetivos de esta consultoría se propuso un abordaje del efecto y sub efectos o ejes en el área de Democracia de Ciudadanía según los requerimientos y la naturaleza específica de

<sup>26</sup> De Términos de Referencia, anexo 1.

<sup>27</sup> Parte IV. Programa propuesto, punto 4.4. CPAP 2012-2015 El Salvador.

<sup>28</sup> De Términos de Referencia, anexo 1.

<sup>29</sup> Para más detalle véase tabla Criterios de evaluación en anexo 1. Terminos de referencia.

este trabajo, se consideran distintos niveles de observación y criterios de evaluación ajustados al tipo de efecto a evaluar. En coherencia con la aproximación realizada, se presenta la metodología que permitió obtener los resultados esperados.

#### 4.1 Abordaje

Las transformaciones producidas en los sub efectos y efecto fue el primer foco de observación, a través de datos secundarios y primarios. Otro nivel de observación fue el fortalecimiento de las instituciones del Estado implicadas y de las organizaciones de sociedad civil para promover vigilar el ejercicio de los derechos asociados al efecto o sub efecto.

Luego se realizó un acercamiento a la coherencia de la cadena de resultados donde se evaluó la contribución de las acciones realizadas por el PNUD, como un actor social más que ejecuta acciones tendientes a fortalecer el sistema democrático y mejorar las condiciones de gobernabilidad. Estas acciones realizadas por el PNUD se enmarcaron en ideas compartidas con agentes del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y organismos de cooperación internacional, acerca de las medidas a desarrollar para avanzar en el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013 como se pudo constatar en los apartados anteriores.

Los criterios de evaluación solicitados por el PNUD de: relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad<sup>30</sup>, se adaptaron a las necesidades de análisis del efecto y sub efectos s en Democracia de Ciudadanía de El Salvador. La adaptación consistió en realzar los elementos por criterio de evaluación que permiten establecer la contribución de las acciones del PNUD en el efecto y sub efectos en el área. A continuación se presenta la definición de los criterios de evaluación entregada por el PNUD, seguida de la aplicación a la Evaluación en Democracia de Ciudadanía para El Salvador.

4.1.1 **Relevancia:** *Medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.*

4.1.1.2 **Avance en lo prioritario:** Para identificar las áreas prioritarias de acción se detectaron los déficits en el área de Democracia de Ciudadanía, durante el periodo de observación. A partir de ellos, y de las capacidades del PNUD, se evalúa la concordancia con las acciones realizadas. La evaluación se hace a partir de indicadores internacionales, datos referidos a las demandas de contexto (ejecutivo) e históricas, propuestas de país y prioridades de otros organismos internacionales o nacionales interesados en avanzar en el desarrollo de la Democracia de Ciudadanía en El Salvador.

---

<sup>30</sup> Para más detalle acerca de la definición de los criterios de evaluación solicitados por el PNUD véase anexo 1. Términos de referencia cuadro 1.

4.1.2 **Eficacia:** *Medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención.*

4.1.2.2 **Gobernabilidad del cambio:** Se investiga si las acciones del PNUD contaban con las mayorías o consensos necesarios para llevar a cabo las tareas propuestas. Se verificará la existencia o inexistencia de consensos y aquellos que debieron obtenerse, para lograr los resultados esperados y cómo estos consensos fueron afectados por el contexto del país. La evaluación se hace a través de los acuerdos arribados necesarios durante el proceso para de realización de las acciones programadas por el PNUD.

4.1.2.3 **Claridad en secuencias y tiempos de procesos:** La mirada se centrará en evaluar si las acciones desarrolladas estaban de acuerdo con el estado de situación de los efectos y sub efectos establecidos. Se verá si fue necesario “volver atrás” o “adelantarse”. Para la definición de metas es de especial importancia considerar el estado del proceso. Ello con el fin de dimensionar la magnitud de la tarea para lograr los cambios buscados.

4.1.3 **Eficiencia:** *Medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.– se convierten en resultados.*

4.1.3.2 **Acción integral:** La información procesada y analizada permite medir en qué medida las acciones realizadas por el PNUD en el periodo en evaluación generaron sinergias, donde los resultados fueron más que la suma de las acciones parciales en las distintas dimensiones trabajadas. Con ello se pretende proponer acciones para contribuir a mejorar la relación entre recursos/insumos y resultados en futuras planificaciones.

4.1.3.3 **Gestión eficiente:** Se evaluará si existen las capacidades técnicas en los actores necesarias para llevar a cabo las tareas planificadas. Esta información generará recomendaciones para asegurar que el proceso se desarrolle de acuerdo con los requerimientos de calidad, cantidad y oportunidad. En periodos de 5 años, un adecuado ajuste a los tiempos y un análisis previo de las capacidades institucionales tanto del PNUD como de los implicados, mejoran las posibilidades de generar efectos esperados que contribuyan al fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía y de la Gobernabilidad Democrática del país de acuerdo con las capacidades existentes.

4.1.4 **Sostenibilidad:** *Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo.*

4.1.4.2 **Continuidad de los procesos:** Se trata de conocer si se dejaron capacidades instaladas en la sociedad civil y las instituciones, de forma que la salida del PNUD no genere problemas de continuidad en los cambios que se desarrollaron para contribuir al fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía del país.

Con estos criterios de evaluación fue posible entregar evidencia acerca del estado actual de los sub efectos y efecto en Democracia de Ciudadanía y la contribución de las acciones del PNUD en ellos, para sugerir ajustes a las planificaciones que permitan mejorar la efectividad de la agencia en la materia.

## **4.2 Metodología de evaluación**

Según el abordaje para cumplir los objetivos de la presente consultoría, a continuación se presenta la metodología desarrollada de acuerdo con: el tipo de estudio realizado y periodo de observación, las fuentes de información consultadas, las técnicas de recopilación de información utilizadas y el análisis de la información desarrollado para la consecución de los objetivos de la presente evaluación de efecto de desarrollo.

### **4.2.1 Tipo de estudio y periodo de observación**

El estudio es de carácter cualitativo, ya que cualifica las transformaciones en el efecto de Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009-2013 y da algunas luces de cómo las acciones desarrolladas por el PNUD en estas materias han contribuido a dichos cambios. Esto con objeto de entregar lineamientos acerca de una planificación coherente con la realidad socio-político del país, de acuerdo con los niveles de avance en las distintas variables observadas y según el valor agregado que tiene el PUND en este escenario.

### **4.2.2 Fuentes de información**

Se conocieron las transformaciones ocurridas en general en el efecto y en los cuatro ejes señalados como claves en esta materia entre los años 2009 y 2013 en El Salvador y la contribución del PNUD en ellos, desde fuentes primarias y secundarias de información.

Respecto de las fuentes primarias, la percepción de los actores provenientes de distintos sectores involucrados en acciones evaluadas para fortalecer la Democracia de Ciudadanía en el país desarrolladas por el PNUD, fue central para conocer, desde sus propios protagonistas, las transformaciones ocurridas en general en el efecto y en los cuatro ejes señalados como claves en esta materia y el aporte de este agente en dichos cambios.

Las diferentes perspectivas, contribuyeron a validar los resultados, ya que fue posible comparar percepciones y entregar una visión sistémica al considerar distintas posiciones respecto de los temas de interés, que responden al contexto donde se desenvuelven los agentes.

Los tres actores vinculados a los proyectos del PNUD tendientes a mejorar el estado de la Democracia de Ciudadanía entre los años 2009 y 2013 consultados fueron: implicados en las instituciones del Estado donde se han desarrollado las acciones promovidas por el PNUD, agentes del tercer sector con trayectoria en el país como productores de conocimiento en la materia y los implicados en el diseño y ejecución de la oficina del PNUD-Oficina El Salvador.

Por su parte, la información secundaria utilizada recurre a tres fuentes. La primera se refiere a datos generados por instituciones nacionales e internacionales para la medición del estado de la democracia

y la gobernabilidad y en particular los cuatro ejes que componen el área de Democracia de Ciudadanía. Se consideró datos comparables en las variables de interés entre los años 2009 y 2013, que permitan dar un marco acerca de las transformaciones que se evidencia.

Otra fuente de información secundaria utilizada fue la revisión del conocimiento desarrollado por la academia, el gobierno, el PNUD y otros agentes internacionales respecto de las variables de interés de la Democracia de Ciudadanía en general en El Salvador y de aquellos relacionados con los ejes que la componen, para identificar el contexto en que se enmarcan las acciones realizadas por el PNUD.

La tercera fuente secundaria, fueron los documentos de los proyectos desarrollados y sus productos asociados realizados entre 2009 y 2013 por el PNUD, para contribuir al fortalecimiento del sistema democrático, el ejercicio de derechos políticos y cívicos y en consideración a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer.

Las contribuciones realizadas por el PNUD en evaluación se expresan en los siguientes proyectos y sus productos contenidos en el marco de resultados evaluados, correspondientes a:

1. Proyecto 00057989 “Desafíos y oportunidades en el marco del proceso electoral 2009”
2. Proyecto 00079905 “Cerrando brechas de participación en la participación electoral (voto en el exterior)”
3. Proyecto 00084012 “Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través del voto residencial”
4. Proyecto 00077646 “Evaluando la Gobernabilidad democrática: Transparencia y Rendición de Cuentas”
5. Proyecto 00061981-00046202 “Hacia la participación política de las mujeres”
6. Proyecto 00062185 “Pacto por la igualdad”
7. Proyecto 00084010 “Propuestas de reformas legales para la igualdad de género”
8. Proyecto 00074175 “A new social contract: Second Generation Agreement for Democratic Governance in El Salvador, Consejo Económico y Social”
9. Proyecto 00070027 “Democratic Governance in time of crisis and change in El Salvador”
10. Proyecto 00061450 “Análisis Político y escenarios prospectivos”
11. Proyecto 00085469 “Espacios de diálogo político”.

### **4.2.3 Instrumentos de recolección de información**

Se consideraron dos instrumentos de recolección de información: Entrevistas a informantes de los tres actores (sectores) definidos como claves y recopilación y sistematización de acuerdo con el abordaje referidos al conocimiento y datos producidos en el periodo referidos al efecto y sub efectos.

#### **4.2.3.1 Entrevistas a informantes clave**

Las entrevistas a informantes clave fue la técnica de recolección de información primaria cualitativa utilizada para esta evaluación, ya que es un procedimiento de aproximación a la realidad social, que

permite profundizar el conocimiento sobre un determinado proceso, grupo, situación o vivencia, con énfasis en obtener información desde el marco de sus protagonistas.

El instrumento de recolección de información aplicado fue una pauta o guion de entrevista, donde se especificaron los contenidos a recabar de interés para la evaluación. Al seguir la técnica de la semi-estructuración los temas cubiertos estuvieron guionizados, la entrevistadora adaptó las formas y el orden de las preguntas conforme lo consideró más adecuado en aras de conseguir la información requerida.

Se elaboraron guiones<sup>31</sup> para la realización de las entrevistas a informantes de los tres actores definidos como claves, que recababan información sobre las dimensiones de interés de acuerdo con la posición en que se encontraban (como ejecutores, como observadores y como promotor), donde se indagó:

- Evaluación general de las transformaciones de la gobernabilidad a nivel de efecto, considerando los ejes de trabajo del PNUD en Democracia de Ciudadanía entre los años 2009 y 2013.
- Identificación del grado de fortalecimiento de las instituciones o de la sociedad civil implicada (avances y tareas pendientes).
- Contribución de los productos desarrollados mediante los proyectos ejecutados por el PNUD y acciones no enmarcadas en proyectos específicos (no proyectos), en las transformaciones del efecto.
- Rol del PNUD en términos de fortalezas y debilidades de su desempeño.

Se realizaron 20 entrevistas semi-estructuradas a informantes claves en materia de Gobernabilidad Democrática de El Salvador, de acuerdo con la propuesta que hiciera la Oficina del PNUD en el país (para más detalle véase anexo 5). La muestra contempló ser representativa por eje considerado como clave y en general del sub efecto de desarrollo en Democracia de Ciudadanía buscado.

#### **4.2.4 Evaluabilidad<sup>32</sup>**

Los factores que posibilitaron la evaluabilidad de la contribución del PNUD al efecto de Democracia de Ciudadanía, fueron las entrevistas a informantes claves, las planificaciones desarrolladas, los informes construidos por la Oficina del PNUD y el conocimiento disponible en la materia<sup>33</sup>. Inicialmente la consultoría duraría dos meses y el periodo de análisis sería entre los años 2009 y 2012. La magnitud del trabajo y las demandas de la oficina del PNUD en la época requirieron, de la extensión de dos meses adicionales para la labor. Luego, al analizar la información y con objeto de hacer relevantes la

---

<sup>31</sup> El guion general se encuentra en el anexo 6.

<sup>32</sup> Estructurada la sección en base al documento *Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Evaluación De La Contribución del PNUD. El Salvador (2011)*. Página 4.

<sup>33</sup> CPAP 2012-2015y Documentos de proyectos.

recomendaciones, se decidió ampliar el periodo de observación hasta 2013 y para ello se adicionó un mes más de trabajo.

A su vez, la evaluabilidad se vio afectada, porque se presentaron dificultades en entrevistar de forma presencial a los informantes claves de gobierno, producto de la agenda copada de sus funcionarios en el contexto de finalización de su periodo en el ejecutivo. Sin embargo, estos factores no afectaron la validez de los hallazgos ni conclusiones arribadas, ya que se contempló llenar los vacíos de información con el contacto posterior de dichos personeros o con acceso a información desarrollada por el gobierno donde ellos fueron coautores.

En términos de posibilidades, la presente evaluación se enmarca en las acciones del PNUD en materia de Democracia de Ciudadanía. Cada sub efecto evaluado, es un área de conocimiento que no puede ser cubierta a completitud por la presente evaluación, dadas las restricciones de tiempo y de capital humano<sup>34</sup>. La información que se presenta, más que ser exhaustiva en la descripción de los distintos factores que componen los sub efectos, busca evidenciar la relación entre las transformaciones en la Democracia de Ciudadanía y las acciones del PNUD desarrolladas entre los años 2009 y 2013 que contribuyeron a ello. Los avances de procesos en los sub efectos desarrollados por otros agentes como el gobierno, no están dentro del alcance de esta evaluación, sólo aquello atingente a las acciones realizadas por el PNUD en estas áreas.

## **V. Análisis de la información**

El análisis de la información, consiste en integrar el conocimiento proveniente de las fuentes primarias y secundarias seleccionadas para esta evaluación. Este análisis se inicia con la observación de las transformaciones en Democracia de Ciudadanía en las dimensiones de interés del efecto y sub efecto entre los años 2009 y 2013 en El Salvador. En segundo término, por sub efecto, se evalúa su estado de situación según indicadores atingentes y la contribución del trabajo desarrollado según los criterios de: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad solicitados. Posteriormente, se entrega una visión general de los destinatarios de las acciones desarrolladas por el PNUD según lo recabado.

### **5.1 Indicador de efecto: Apoyo a la Democracia. El Salvador 2009-2013**

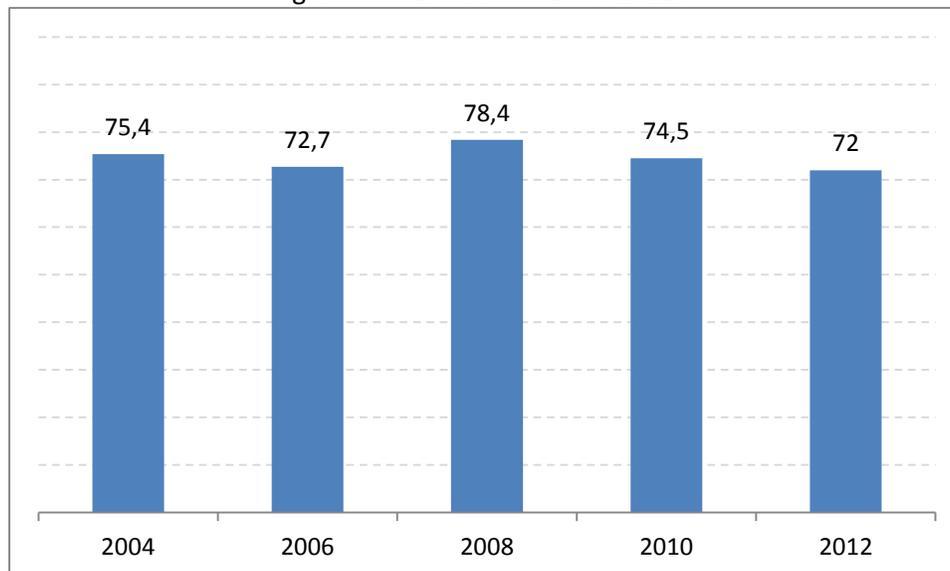
Las transformaciones en la proporción de población que apoya el sistema democrático como una forma preferible de gobierno, es información inicial que permite conocer los cambios en el respaldo ciudadano a las acciones tendientes a consolidar este sistema de democrático en el país, base del efecto y sub efectos evaluados en Democracia de Ciudadanía. Los datos acerca del apoyo de las salvadoreñas y los salvadoreños al sistema democrático entre los años 2009 y 2013 en El Salvador, muestran un alto porcentaje que “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”

---

<sup>34</sup> Para detalles acerca del equipo humano que desarrolla la evaluación véase anexo 10: Experiencia equipo de trabajo.

cercano al 75% en esta categoría entre los años 2004 a 2012, con su porcentaje más alto en 2008 de 78,4%.

Gráfico 1: Porcentaje de población que declara que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. El Salvador 2004-2012.



Fuente: LAPOP 2013.

Los datos de los años 2014 y 2015 del país serán centrales para evaluar si tendencia se mantiene en la experiencia de alternancia al poder o varía.

## 5.2 Indicadores de sub efectos. El Salvador 2009-2013

Para analizar las transformaciones ocurridas en los sub efectos de Democracia de Ciudadanía en El Salvador entre los años 2009 y 2013, se utilizaran los indicadores de percepción construidos por el Banco Mundial para medir la gobernabilidad de los países<sup>35</sup> e índices desarrollados por el PNUD. La metodología utilizada por estos organismos internacionales permite una mirada comparada (regional) e interna (nacional). En particular los indicadores del Banco Mundial, recurren a fuentes representativas y no representativas, convirtiéndolos en mediciones de percepción sensibles a cambios de mediano y largo plazo<sup>36</sup>. En el caso de los Índices de Desarrollo Humano, su uso es reconocido por entregar una medida síntesis de la diversidad de ámbitos que componen las temáticas sociales.

Respecto de los indicadores referidos a dimensiones de gobernabilidad que desarrolla el Banco Mundial: *Calidad regulatoria, Voz y cuenta pública, Efectividad del Gobierno, Control de la Corrupción,*

<sup>35</sup> Al año 2012 la medición contempla 215 países en el mundo.

<sup>36</sup> Dentro de las fuentes representativas de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial está el Índice de Democracia de la Economic Intelligence Union y en las no representativas está el Transforming Index BTI, por mencionar las más conocidas. Para más detalles [en línea] <[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)>, [fecha última de visita: 3 de septiembre de 2013].

*Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo y Estado de Derecho*<sup>37</sup>, es importante destacar que éstos **son medidas de gobernabilidad que se construyen en su mayoría con percepción subjetiva**. Esta opción del organismo internacional por la percepción como indicador de gobernabilidad se fundamenta en tres argumentos. Al respecto señalan *“En primer lugar, las percepciones importan porque entes basan sus acciones en éstas impresiones y puntos de vista. Si los ciudadanos creen que los tribunales son ineficientes o la policía es corrupta, es poco probable que hagan uso de sus servicios. Del mismo modo, empresas basan sus decisiones de inversión - y los ciudadanos sus decisiones de voto - en su visión percibida del clima de inversión y el desempeño del gobierno. En segundo lugar, en muchos ámbitos de la gobernanza, hay pocas alternativas a basarse en datos de percepciones. Por ejemplo, esto ha sido particularmente el caso de la corrupción, que casi por definición no deja "rastro de papel" que puede ser capturado por pura medidas objetivas. En tercer lugar, incluso cuando se dispone de datos objetivos o basados en hechos, muchas veces estos datos pueden capturar la noción de derecho, de las leyes "en los libros", que a menudo difiere sustancialmente de la de facto realidad que existe " en el terreno”*<sup>38</sup>.

En este sentido, y en particular para observar el avance del fortalecimiento de la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas, esta evaluación considera las percepciones de los salvadoreños y las salvadoreñas acerca del estado de gobernabilidad como indicadores de sub efectos, para incorporar la opinión de los ciudadanos en materias que les atañen directamente. Las percepciones ciudadanas, sin embargo, son producto de variados factores y provenientes de diversas fuentes, lo cual las transforma en medidas de evaluación general y no en indicaciones acerca de los cambios en las estructuras institucionales o en las legislaciones relacionadas con la Gobernabilidad Democrática en sus distintas dimensiones. Por tanto, los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial aquí utilizados no son información referida a los avances desarrollados por las distintas instancias involucradas en promover la Democracia de Ciudadanía en El Salvador. Son el reflejo de las transformaciones en la percepción de la ciudadanía respecto de estas áreas.

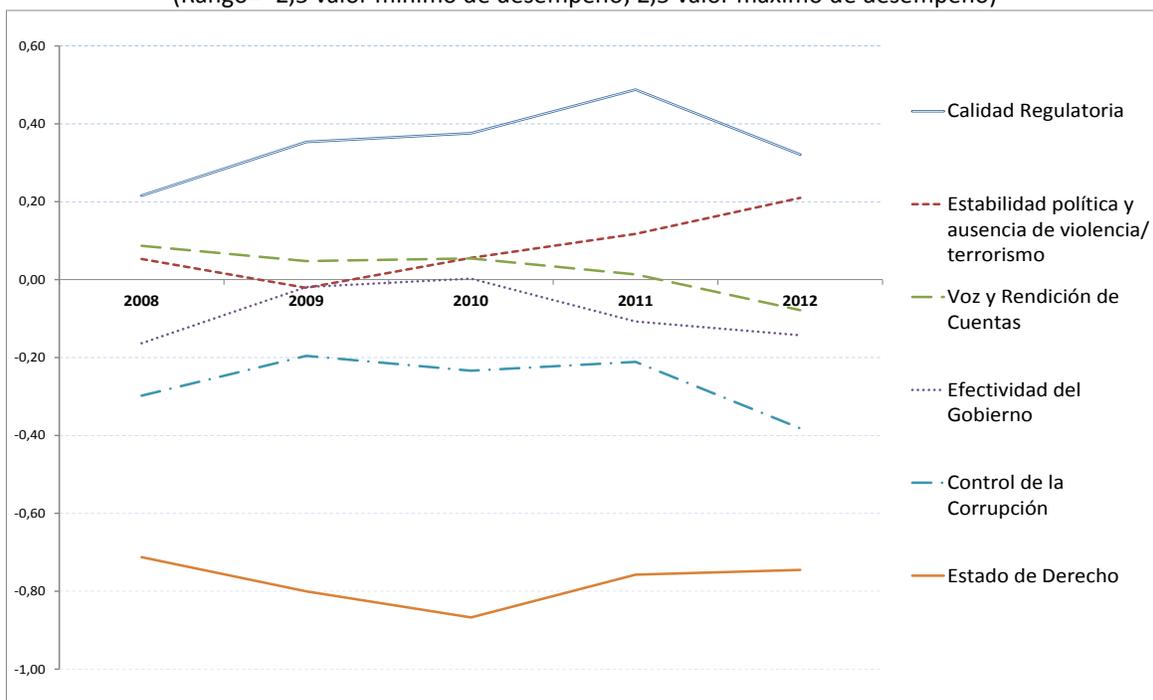
---

<sup>37</sup> Las definiciones de los indicadores son: (i) **Voz y cuenta pública**: Percepción de la capacidad de los ciudadanos de un país de participar en las de de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre. (ii) **Efectividad del Gobierno**: Percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. (iii) **Estabilidad política y ausencia de violencia / terrorismo**: Percepción de la probabilidad del gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluida la violencia por motivos políticos y el terrorismo. (iv) **Calidad regulatoria**: Percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. (v) **Estado de Derecho**: Percepción de la medida en que los agentes confían en respetar las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de acceder a la justicia ante el crimen y la violencia. (vi) **Control de la Corrupción**: Control acerca del uso del poder público para beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña y gran escala de la corrupción, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados. Para más detalles [en línea] <[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)>, [fecha última de visita: 3 de septiembre de 2013].

<sup>38</sup> Traducido de Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team September 2010. En línea < file:///C:/Users/AGHConsultor%C3%ADa/Downloads/SSRN-id1682130.pdf >

En el gráfico 2, donde se muestra la percepción del desempeño de El Salvador en los seis indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial entre los años 2009 y 2012, se observa que el más bajo desempeño se evalúa en la dimensión *Estado de Derecho*, relacionado con la percepción acerca de la medida que los agentes confían en respetar las reglas de la sociedad, en particular la calidad de ejecución de contratos, derechos de propiedad, policía y los tribunales, así como la posibilidad de acceder a la justicia ante el crimen y la violencia. Siguen el *Control de la corrupción*, *Voz y cuenta pública* y *Efectividad de Gobierno* como los indicadores que presentan menor desempeño. Destaca el descenso en la *Efectividad de Gobierno*, sostenido desde 2010, la estabilidad y leve baja en *Voz y cuenta pública* y la caída del indicador de *Control de la corrupción* entre los años 2011 y 2012. En contraste, el indicador de *Estabilidad Política* muestra un mejoramiento sostenido desde 2009 a 2012 en el país.

Gráfico 2: Indicadores de Gobernabilidad Banco Mundial. El Salvador 2008-2012  
(Rango= -2,5 valor mínimo de desempeño; 2,5 valor máximo de desempeño)



Fuente: Indicadores de Gobernabilidad, Banco Mundial, en línea <[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)> [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013].

La dimensión de gobernabilidad asociada al Estado de Derecho del país, al referirse a la justicia y el respeto a la ley, se vincula en forma más directa con la seguridad pública, ámbito de la gobernabilidad que queda fuera del alcance de esta evaluación. Los desempeños más bajos relacionados, en particular con la Democracia de Ciudadanía y los sub efectos evaluados son el *Control de la corrupción* asociado al mejoramiento de la transparencia de la gestión de recursos públicos; *Voz y cuenta pública* que se relaciona con los sub efectos reformas electorales y participación en políticas públicas; *Efectividad de Gobierno* vinculado a gestión pública del órgano ejecutivo; y *Estabilidad Política* también coherente

con mejoras en mecanismos democráticos para la elección de representantes. Por su parte, para observar los cambios en materia de equidad de género se utiliza el indicador del PNUD: Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad, que en El Salvador va de 0.48 en 2009 a 0.50 en 2011, que evidencia un avance en esta materia<sup>39</sup>.

Las acciones desarrolladas por el PNUD se evalúan de acuerdo al nivel de ajuste a estas percepciones, su contribución para mejorar la situación del sub efecto, la oportunidad en que se desarrollaron y la sostenibilidad de las mejoras obtenidas. El descenso en algunos de estos indicadores de percepción en los últimos años, pone el enfoque en comprender qué factores han influenciado para obtener este puntaje y en particular el rol del PNUD, como un actor más dentro de los interesados en contribuir a la Democracia de Ciudadanía en particular y su Gobernabilidad Democrática en general.

### 5.3 Análisis de sub efectos en Democracia de Ciudadanía<sup>40</sup>

Para conocer la contribución del PNUD en las transformaciones de los sub efectos, en cada uno se evalúan: los cambios producidos más importantes entre los años 2009 y 2013, las transformaciones en institucionalidad involucrada, la aplicación de los criterios: relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad a las acciones desarrolladas por el PNUD y las tareas pendientes que emergieron, donde el PNUD puede precisar su contribución de acuerdo a su valor agregado<sup>41</sup>.

#### 5.3.1 Reforma electoral

El sub efecto buscado de desarrollar *Reformas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre 2009 y 2013*, resguarda los derechos básicos establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>42</sup> en su artículo 25 parte b) donde señala que todos tienen derecho a: “Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Según la información recabada, El Salvador ha aumentado su número de centros de votación<sup>43</sup> de 460 en 2012 a 1.593 en 2014<sup>44</sup>. Este aumento implica, en términos de cobertura, incremento en un 300%

<sup>39</sup> De Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta. PNUD 2013.

<sup>40</sup> En los anexos 3 y 4 se puede ver la información sistematizada referida a la información secundaria disponible de los proyectos en evaluación.

<sup>41</sup> Como se señaló, entre los indicadores de los sub efectos a presentar y las acciones del PNUD, hay una serie de otros indicadores de proceso provenientes de diversos sectores sociales interesados en avanzar en los sub efectos propuestos, que no serán abordados.

<sup>42</sup> Aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

<sup>43</sup> El registro de la cantidad de votantes por elección no se puede considerar un indicador de efecto en esta área, ya que no considera el número total de personas en edad de votar por año (crecimiento poblacional). La razón entre registro y personas en edad de votar por año sería el indicador adecuado. Sin embargo, los datos oficiales de octubre de 2013 del TSE, señalan que la cifra exacta de ciudadanos con capacidad de votar para las elecciones presidenciales de 2014 es de 4,955,107 mayor a la de 2012 de 4,564,969. Por su parte, el porcentaje de votantes sobre el total de posibles votantes tampoco sería un indicador de efecto en este ámbito, ya que en El Salvador el

de los lugares destinados para ejercer el correcto derecho de elegir a representantes públicos en el país, evidencia que se han mejorado las posibilidades de las salvadoreñas y los salvadoreños de elegir a sus representantes, y con ello se ha avanzado en garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto.

Por su parte, dentro de las reformas legales desarrolladas entre los años 2009 y 2013 en esta materia, se encuentran las aplicadas a partir de los comicios legislativos y municipales del 11 de marzo de 2012 referidas a un nuevo sistema de votación en la papeleta, donde van incluidas las fotografías de los aspirantes a una diputación y alcaldía municipal (sistema de listas cerradas y desbloqueadas que permitió el voto por persona), la introducción de candidaturas no partidarias en los comicios legislativos y la implementación del voto residencial en 185 de los 262 municipios del país, abarcando alrededor de un 48% del electorado.

En esta misma área, en enero de 2013 se aprobó la ley de voto en el exterior, a entrar en vigencia en las elecciones de 2014. En marzo del mismo año, la Asamblea Legislativa de El Salvador reformó el Código Electoral para establecer, entre otros, la conformación de Concejos Municipales Pluri-partidarios, que se implementará en las elecciones del año 2014. Además, se emitió una nueva Ley de Partidos Políticos que buscaba regular a los partidos políticos e incorporar mayor representatividad social.

En términos institucionales se observa un avance en el Tribunal Supremo Electoral, institución encargada de las elecciones de representantes en El Salvador, parte de los Órganos de Control, en su capacidad de gestión, expresada en la ejecución de las elecciones de 2012 y 2014 en base a la nueva normativa vigente, que requería dar respuestas a mayores y nuevas demandas en el proceso. También el mejoramiento de la disponibilidad de información de cobertura de las elecciones de representantes son una mejora en las capacidades de la instancia, ya que permite el correcto monitoreo de las acciones realizadas y entrega transparencia a la gestión. Destaca la desagregación por sexo de la información iniciada en la institución el año 2012.

Los avances en acceso y acercamiento del aparato del Estado para el desarrollo de las elecciones de representantes, han contribuido a mejorar las posibilidades de ejercicio a voto de la población, en especial de aquellos que no viven en el país y los habitantes de zonas rurales donde el voto residencial ha podido “mover montañas”. En el caso del voto en el exterior, si bien se puede presumir, porque existe un porcentaje importante de migrantes indocumentados<sup>45</sup>, que su uso no sea de gran envergadura (según el TSE la inscripción de personas en el exterior al cierre del proceso para las

---

voto es voluntario y por tanto, no se puede aislar el nivel de movilización del discurso de los presidenciables en los cambios en la población de votantes.

<sup>44</sup> Fuente: Tribunal Supremo Electoral- TSE.

<sup>45</sup> Trabajo De Investigación: Incidencia de las Pandillas Juveniles en la Seguridad Regional Centroamericana, relación con la Política Exterior de El Salvador. Durante la Administración del Presidente Mauricio Funes Cartagena. Periodo 2009-2013. San Salvador, El Salvador, Agosto de 2013.

elecciones 2014 es de 10,338 personas), si asegura la existencia de una estructura que permite el ejercicio de un derecho político básico para las salvadoreñas y los salvadoreños fuera del país, a ser perfeccionado de acuerdo con la experiencia de implementación en 2014. Desde una perspectiva de género, dado que en general las mujeres están a cargo de la crianza o cuidado de niños y dependientes lo que dificulta su traslado fuera del hogar, el voto residencial, podría tener un efecto positivo en equidad en el ejercicio electoral al acercar el lugar de votación al de habitación.

Cuadro 1: Sub efecto Reforma electoral. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos

Efecto de la reforma electoral: "Reformas introducidas y/o adoptadas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país." <sup>46</sup> <i>(cumplido)</i>				
Productos Proyecto País: Mecanismos de acercamiento de urnas incorporados (Voto residencial; voto en el exterior) y propuestas de reformas de los partidos políticos. <i>(cumplido)</i>				
Contribución socios nacionales: adoptará marcos jurídicos e institucionales que permitan elecciones, inclusivas y transparentes. <i>(cumplido)</i>				
Producto (P)	Metas anuales (MA) cumplidas	Indicador del Efecto (I2)	Meta (M)	Efecto en instituciones involucradas (EI)
P2: Voto residencial implementado a nivel nacional en 2014. <i>(cumplido)</i>	MA 2: 2012. Plan de trabajo para la implementación de la segunda fase del voto residencial acordado 2013. Mecanismo para la implementación del voto residencial completado para los 262 municipios. <i>(cumplido)</i>	I2: Número de municipios incorporados al sistema de voto residencial. LB: 16 municipios piloto (TSE 2009).	M2: 262 Municipios incorporados al sistema para elecciones presidenciales 2014.	EI2: Fortalecimiento de la participación ciudadana y las instituciones electorales en El Salvador NIM. Tribunal Supremo Electoral.
P 3: Plan estratégico sobre reformas en la legislación electoral para incluir el voto desde el exterior en las elecciones de 2014 aprobado. <i>(cumplido)</i>	MA 3: 2012. Plan estratégico finalizado y firmado por las instituciones clave. <i>(cumplido)</i>	I3: Documento de Plan Estratégico para la implementación del voto en el exterior. Valor básico de referencia: Inexistencia del plan para la implementación del voto desde el exterior.	M 3: Plan estratégico para la implementación del voto desde el exterior acordado con los actores clave	EI3: Cerrando brechas de participación electoral con el voto desde el exterior NIM. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Proyectos		Productos obtenidos		
00057989: Desafíos y oportunidades en el marco del proceso electoral 2009	Promover un electorado mejor informado (acceso a la información); Ciudadanía con mejor conocimiento de: a) los procesos de toma de decisiones en temas relacionados con el proceso y evento electoral, b) la discusión y aprobación de legislación que puedan afectar el proceso y resultado electoral; lo que permitirá una participación más activa en el proceso; <i>(cumplido)</i> Partidos políticos y tomadores de decisiones mejor informados sobre riesgos o amenazas a la gobernabilidad resultantes de la evolución del proceso electoral y, consecuentemente dispuestos a actuar preventivamente. <i>(cumplido)</i>			
00079905: Cerrando brechas de participación	Plan estratégico sobre las reformas a impulsar en la legislación electoral, para incluir el voto desde el exterior en las elecciones presidenciales del año 2014, aprobado por las instituciones			

<sup>46</sup>Proyecto del Documento de Programa País para El Salvador (2012-2015). ANEXO: MARCO DE RESULTADOS Y RECURSOS, PROGRAMA DE PAÍS/EFFECTO DEL UNDAF 3.1, Indicador del Efecto: I1.

electoral con el voto desde el exterior	clave en la implementación de esta modalidad del sufragio. <i>(cumplido)</i>
00084012: Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador con implementación del voto residencial	Capacidades locales de gerencia, administración y gestión de proyectos co-desarrollados con las entidades de cooperación internacional, fortalecidas. Condiciones técnicas y logísticas necesarias para la implementación de la segunda etapa del voto residencial, desarrolladas. <i>(cumplido)</i>

Fuente: Elaboración propia en base a planificaciones de proyectos y los documentos de CPAP 2012- 2015, El Salvador.

En relación a estas reformas del sistema político y electoral, entre los años 2009 y 2013, el PNUD junto con la Unión Europea han apoyado la implementación del voto residencial en su segunda etapa para que El Salvador tuviera en las elecciones presidenciales de 2014 voto residencial en todo el territorio. Así mismo, se contribuyó con insumos para impulsar las reformas a los Concejos Municipales Pluripartidarios y con un estudio de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños en el exterior con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Es decir, el PNUD trabajó tanto a nivel de habilitación institucional como en el fortalecimiento de los consensos entre diversos sectores, para mejorar las posibilidades de las salvadoreñas y los salvadoreños de ejercer un derecho que instituye el sistema democrático en el país.

En el año 2009, el trabajo del proyecto “Desafíos y oportunidades en el marco del proceso electoral 2009” fue también un producto que permitió acceder a la información adecuada para desarrollar investigaciones, y con ello, contribuyó a fortalecer los consensos acerca de la importancia de este trabajo entre los actores claves<sup>47</sup>. El proceso de ejecución del proyecto de voto residencial segunda etapa desarrollado en conjunto con la Unión Europea, tuvo como destinatario el Tribunal Supremo Electoral-TSE<sup>48</sup>, pertinente estrategia ya que es el órgano del Estado responsable. La realización de un Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos-PAPEP en el año 2011 referidos al TSE fue una herramienta útil que permitió definir el tipo de habilitaciones de funcionarios que requería el sistema y al nivel que se debía desarrollar, información central para la definición de las actividades a realizar para la implementación de las acciones programadas<sup>49</sup>.

Las dificultades producidas en la ejecución del proyecto de voto residencial en los años 2012 y 2013, según información disponible, se debieron a la tardanza en la consecución de los acuerdos necesarios

<sup>47</sup> El trabajo de documento fue citado en *ESTUDIO DE MAPEO DE AGENTES NO ESTATALES EN EL SALVADOR. Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”*.

<sup>48</sup> Según los informes internos, *la estrategia del proyecto EU-PNUD se articula en dos resultados principales: (1) apoyo a la elaboración de la cartografía electoral, la creación y aprobación de los sectores de votación y la validación de la asignación de centros de votación por parte de la ciudadanía y la segunda (2) relativa al fortalecimiento de las capacidades del TSE de gerenciamiento, administración y gestión de proyectos co-desarrollados con entidades de cooperación internacional*. De Informe Anual de Proyecto: Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador. Proyecto PNUD No. 00084012.

<sup>49</sup> El PAPEP desarrollado para el TSE en 2011 establece la necesidad de: *1. Capacitación intensiva de las juntas electorales 2. Capacitación a los electores sobre todas las opciones de voto y su efecto en términos de asignación. 3. Definición temprana y clara de las reglas de asignación de escaños múltiples en candidaturas independientes. 4. Definición clara de las respuestas ante posibles impugnaciones sobre la asignación de escaños*. En: Coyuntura y Perspectivas de la Gobernabilidad en El Salvador, Análisis Preliminar 2011. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP).

entre los distintos sectores políticos que componen el TSE para la planificación de las acciones<sup>50</sup> y la falta de recursos públicos para llevar a cabo dichas acciones. El trabajo coordinado entre el TSE, el PNUD y la Unión Europea, permitieron salvar estos factores externos y obtener, a pesar de estos inconvenientes, los productos con una tardanza<sup>51</sup>, que no afectó el cumplimiento del objetivo de tener voto residencial en todo el territorio del país para las elecciones presidenciales de 2014. El conocimiento y los recursos disponibles del PNUD en cooperación con la UE y su calidad de actor neutral en la materia<sup>52</sup>, de acuerdo con la diversidad de entrevistados, han maximizado las posibilidades para responder a los atrasos producto de temas políticos y administrativos en la obtención de los resultados en los tiempos programados.

El enfoque que se viene trabajando con el Tribunal Supremo Electoral como una nueva institucionalidad emanada de los Acuerdos de Paz, aparece como apropiado ya que se centra en la instancia responsable del proceso como se señaló. Este trabajo requirió concertar y consensuar a distintos sectores. La generación de conocimiento en la materia y la búsqueda de consensos con otros poderes del Estado, posibilitaron la obtención de los productos y consolidar la contribución del PNUD en esta área. A su vez, la concentración de recursos en este ámbito del PNUD se volvió fundamental para la obtención de las reformas al sistema electoral aplicadas en 2012 y que se aplicarán en las elecciones de 2014, como lo muestra la coherencia entre los marcos de las leyes aprobadas o reformadas en esta materia y las productos de las acciones del PNUD programadas y realizadas (véase cuadro 1).

Según lo anterior, el trabajo del PNUD desarrollado en conjunto con la UE, habilitar a los funcionarios en la capacidad de desarrollar procesos electorarios dentro de un Estado de Derecho y fortaleció los consensos entre distintos actores en seguir trabajando en esta materia. El uso por otros centros de pensamiento de la información producida por estas acciones, la aprobación de la ley de voto en el exterior en enero de 2013 a implementarse en las elecciones de 2014, el cambio en el decreto para la constitución de consejos municipales plurales y la habilitación realizada al TSE para mejorar sus capacidades en el proceso, son evidencias de que el desempeño del PNUD en conjunto con la Unión Europea han contribuido a mejorar las posibilidades de las salvadoreñas y los salvadoreños de ejercer sus derechos a elegir y ser elegidos. La obtención de productos a nivel de habilitación institucional y de marcos normativos que aseguran un proceso inclusivo, incluso fuera del territorio, hace presumible la sostenibilidad de los avances en esta materia.

---

<sup>50</sup> El Informe intermedio, proyecto Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través de la implementación del voto residencial 2013, señala “La falta de coordinación intra-institucional del TSE ha causado atrasos en la ejecución del proyecto, mientras definen y consensuan alcances y contenidos de las acciones a implementar”.

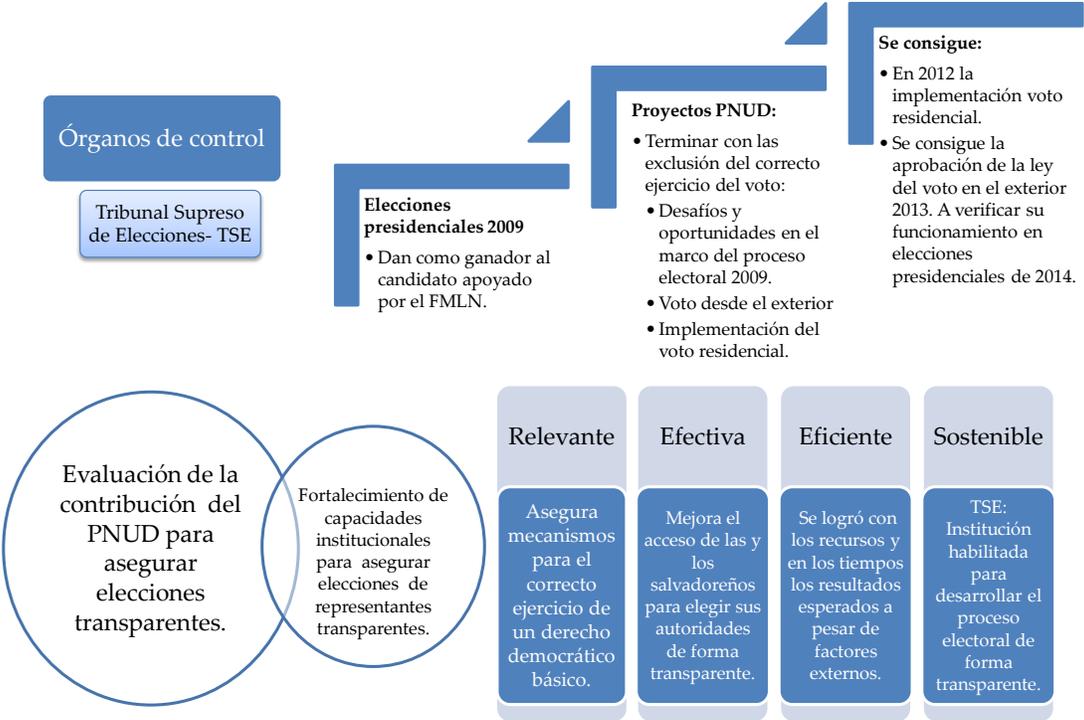
<sup>51</sup>En la tabla 6 del informe proyecto Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través de la implementación del voto residencial citado, se señala el cumplimiento de los objetivos planteados.

<sup>52</sup> Conclusión *Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Evaluación De La Contribución del PNUD. El Salvador (2011)*.

Estas acciones del PNUD responden a las necesidades de mejorar la cobertura de las elecciones de representantes, base para la consolidación de la Democracia, contribución de la cooperación internacional de profunda significación en la región y en particular en El Salvador, dado su contexto histórico de conflicto político armado, donde los recursos invertidos tienen su fruto en el afianzamiento del sistema democrático.

Por tanto, a nivel de efecto esperado por la planificación del PNUD, se puede decir, que se han introducido y adoptado, reformas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las salvadoreñas y los salvadoreños dentro y fuera del país<sup>53</sup>. El trabajo realizado por el PNUD en el área fue relevante según las necesidades de fortalecimiento de la democracia en El Salvador, eficiente en la consecución de los productos en los tiempos planificados a pesar de los factores externos, eficaz en cumplir con los objetivos buscados, y posiblemente sostenible ya que habilitó a la institucionalidad a cargo, generó normativas y fortaleció los consensos acerca de la importancia de la consolidación de procesos democráticos en el país.

Esquema 2: Análisis sub efecto reforma electoral



<sup>53</sup> Proyecto del Documento de Programa País para El Salvador (2012-2015). ANEXO: MARCO DE RESULTADOS Y RECURSOS, PROGRAMA DE PAÍS/EFFECTO DEL UNDAF 3.1, Indicador del Efecto: I1.

Sin embargo, según la información levantada, aún existen algunas reformas a la institucionalidad del TSE para fortalecer su funcionamiento y legitimidad, con especial interés en la separación de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. Sin este cambio, de acuerdo con informantes claves de distintos sectores, aparecen los partidos políticos cerca de la justicia electoral. Además destaca que las reformas introducidas en los últimos años han aumentado la demanda del trabajo del TSE de forma exponencial, para lo que se debe salvaguardar que exista el aumento de los recursos públicos disponibles de esta institución para desarrollar las reformas establecidas.

Estos cambios ponen de manifiesto la necesidad que el PNUD siga apoyando este proceso de democratización con los nuevos desafíos que implican las reformas electorales. Los cambios introducidos aumentan la complejidad del proceso electoral y requerirán del apoyo de la cooperación internacional que, de acuerdo con la experiencia y conocimiento acumulado, han contribuido al fortalecimiento del sistema democrático de El Salvador hasta la fecha. El apoyo del PNUD para sacar lecciones aprendidas de las reformas al sistema que se ejecutaran en las elecciones de 2014, se vuelve central para continuar aportando al fortalecimiento de la Democracia del país. Su valor agregado está en la experiencia acumulada que tiene sobre la materia y por la validez que su gestión ha presentado frente a distintos sectores, evidenciada en los consensos obtenidos para desarrollar las acciones definidas en el periodo en evaluación y por la percepción general de los protagonistas consultados en esta área. Esto convierte al PNUD en un actor clave para seguir profundizando los avances alcanzados en *garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las salvadoreñas y los salvadoreños dentro y fuera del país* en El Salvador.

### **5.3.2 Promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer**

El sub efecto *promoción de la igualdad, equidad de género y protección de los derechos humanos de las mujeres* es coherente con las estrategias de desarrollo nacionales y acuerdos internacionales vinculados, dentro de los cuales se encuentran: La Política Nacional de las Mujeres (2011-2014) el Plan Nacional de Igualdad, Equidad de las Mujeres Salvadoreñas (2012-2017) y Convención de Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-CEDAW, que refuerzan las rutas de acción en esta área.

En términos de equidad entre los años 2009 y 2013 se han producido transformaciones en El Salvador que varían de acuerdo con el ámbito social donde se observa<sup>54</sup>. Sin embargo, en términos generales se

---

<sup>54</sup> En los distintos ámbitos sociales se han seleccionado los indicadores de género, síntesis utilizados en materia de equidad de acuerdo con la realidad de El Salvador.

presenta un avance según el Índice de Desarrollo Humano corregido por género, que aumenta en El Salvador de 2009 a 2012 de 0.48 a 0.5<sup>55</sup>.

Respecto del acceso de las mujeres a una vida digna, en el periodo de estudio según datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe-CEPAL, el país presenta un incremento de la feminización de la pobreza que va de 104 a 108 de 2009 a 2012 y de 107 a 113 en las urbes los mismos años<sup>56</sup>. Este indicador refleja que, aunque el porcentaje de hogares pobres disminuyó de 40% a 35% entre 2008 y 2012, la proporción de hogares encabezados por mujeres en condición de pobreza aumentó respecto de los hogares con jefatura masculina en la misma situación<sup>57</sup>.

Por su parte, la situación laboral de las mujeres en El Salvador, según una estimación del empleo formal por sexo, demostró que el acceso a trabajo de este tipo, alcanza entre 2009 y 2011 un porcentaje estable cercano al 27% de la población económicamente activa, tasa que disminuye a 19% en el caso de las mujeres y aumenta a un 37% en el caso de los hombres en el periodo<sup>58</sup>.

En términos de salud el indicador de mortalidad materna es reconocido por mostrar la situación de acceso a este derecho por parte de las mujeres, donde se registran importantes descensos en los últimos 5 años<sup>59</sup>. También se han reducido brechas de género en las tasas netas de escolarización entre niñas y niños<sup>60</sup>.

En materia de participación política de mujeres, según los datos, su presencia ha aumentado en la mayoría de los cargos de poder público. Destaca el incremento en el porcentaje de mujeres juezas que pasa de 33,3% en el año 2009 a un 40% en 2012. El porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la Asamblea Legislativa también asciende de 19% a 27% entre los periodos 2009-2012 y 2012-2015. Sin embargo, en los últimos dos gobiernos el porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales bajó de un 23% a 12%, dato relevante ya que, aunque hay una serie de medidas desarrolladas por el gobierno en la materia como la iniciativa “Ciudad Mujer”<sup>61</sup>, la presencia de mujeres en la toma de decisiones de

---

<sup>55</sup> Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2013, Imaginar un nuevo país.

<sup>56</sup> Índice que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria. Cálculo: Cociente entre: ((Número de mujeres en hogares pobres de 20-59 años / Número de hombres en hogares pobres de 20-59 años) / (Número de mujeres en total hogares de 20-59 años / Número de hombres en total de hogares de 20-59 años))\*100. Fuente CEPALSTAT.

<sup>57</sup> Los cambios en el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina no se relacionan con el índice de feminidad de la pobreza aquí utilizado. El total de hogares encabezados por mujeres puede disminuir, sin embargo estos hogares pueden ser cada vez más, respecto de los hogares en condición de pobreza con jefatura masculina.

<sup>58</sup> Con objeto de tener información relevante acerca del estado del empleo formal en el Salvador se hizo la estimación por sexo y total entre los años 2009 y 2011, con los últimos datos disponibles en OIT (para mayor detalle véase anexo 7).

<sup>59</sup> Al respecto MINSAL.

<sup>60</sup> Para más detalles véase, Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, anexos.

<sup>61</sup> Ciudad Mujer es un programa impulsado por el Gobierno del Presidente de El Salvador, Mauricio Funes, a través de la Secretaría de Inclusión Social, con el que se busca garantizar los derechos fundamentales de las mujeres salvadoreñas, a través de servicios especializados como: salud sexual y reproductiva, la atención integral a la violencia de género, el empoderamiento económico y la

políticas públicas del ejecutivo disminuyó<sup>62</sup>. Esto pone en evidencia la importancia de observar en forma permanente y transversal el acceso de las mujeres al poder<sup>63</sup>.

Dentro de los cambios institucionales destaca en términos de promoción de la equidad, la conformación del Grupo Parlamentario de Mujeres para el periodo 2009-2014, definido en el reglamento interno de la Asamblea Legislativa en el decreto 756, al establecer que “al inicio de la legislatura, las diputadas conformarán el Grupo Parlamentario de Mujeres, que podrá denominarse GPM, integrado por todas las diputadas propietarias y suplentes electas”<sup>64</sup>. Este Grupo Parlamentario tiene dentro de sus principales logros la aprobación unánime de la Asamblea Legislativa de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, en noviembre de 2010 y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres en marzo de 2011<sup>65</sup>. En el mismo sentido, la incorporación en la nueva Ley de Partidos Políticos de las cuotas de 2013, donde se define que “Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer”<sup>66</sup>, también es un avance en esta materia promovido por el GPM.

La efectividad de la promulgación de los marcos normativos en el periodo en evaluación, muestra que la conformación de esta instancia al interior del poder legislativo, es una estrategia adecuada para desarrollar acciones estructurales tendientes a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en los países. Los marcos normativos aprobados y la nueva institucionalidad de género en el parlamento, produjeron demandas de cambios en las instancias del Estado y en la cultura del país en general respecto de la importancia de la equidad de género. Estos cambios permiten que un sector mayoritario del país pueda tener mayores posibilidades de ejercer los derechos de los que son portadoras.

Cuadro 2: Sub efecto Igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos.

Productos Proyecto País: Asistencia técnica para el diseño e implementación de la certificación para la igualdad de género en entidades públicas y privadas. Elaboración de agenda para la igualdad y la equidad de género en el parlamento.				
Contribución socios nacionales: El Gobierno habrá introducido reformas para la atención de las desigualdades de género				
Producto (P)	Metas anuales (MA)	Indicador del Efecto (I)	Meta (M)	Efecto en instituciones involucradas

promoción de sus derechos. Además, se cuenta con un área de atención infantil para que las hijas/hijos sean atendidos mientras sus madres reciben los diferentes servicios.

<sup>62</sup> Fuente: La igualdad y la equidad de género en El Salvador Cuadernos Sobre Desarrollo Humano.

<sup>63</sup> Dentro de los servicios que entrega esta iniciativa está: “oportunidades productivas, bolsas de trabajo y crea tu empresa”. Para más detalle, véase en línea <[http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=197&Itemid=186](http://www.ciudadmujer.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=197&Itemid=186)>.

<sup>64</sup> Decreto 756, Reglamento interno Asamblea Legislativa.

<sup>65</sup> De GRUPO PARLAMENTARIO DE MUJERES (GPM) Agenda 2012-2015 y Plan Operativo 03/10/2012.

<sup>66</sup> Decreto 307, Ley de Partidos Políticos, CAPITULO V ELECCIÓN DE AUTORIDADES Y CANDIDATURAS PARTIDARIAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, Artículo 37, párrafo segundo.

				(EI)
Producto 1. El Salvador cuenta con mecanismos e instancias de toma de decisión consolidadas para subsanar desigualdades entre géneros ( <i>cumplido</i> )	2012 - Agenda parlamentaria para la igualdad y la equidad de género diseñada y en implementación. ( <i>cumplido</i> ) - Proyecto de formación en liderazgo político diseñado y en implementación 2013( <i>cumplido</i> ) - Herramienta nacional para la certificación de la igualdad entre los géneros en entidades públicas y privadas aprobada. ( <i>cumplido</i> ) - Presupuesto General de la Nación cuenta con partidas presupuestarias etiquetadas para la promoción de la igualdad y la equidad de género en cinco instituciones públicas clave. ( <i>cumplido</i> ) -Propuestas de actualización de marcos normativos para la promoción de la participación política favorable a paridad diseñada. ( <i>cumplido</i> )	Indicador 1. Número de instituciones públicas que adoptan mecanismos para subsanar las desigualdades entre géneros. Valor básico de referencia: 8 (PNUD 2010).	Meta: al menos 5 instituciones adicionales.	Pacto por la Igualdad (DIM)  Hacia el empoderamiento político de las mujeres en El Salvador (DIM)
Proyectos	Productos obtenidos			
00061981: Hacia la participación plena de las mujeres en política. Fase 2	Actores del gobierno central y gobiernos locales clave, órganos nacionales, partidos políticos y de la sociedad civil en general, conscientes de la necesidad de incorporar efectivamente a las mujeres en la toma de decisiones políticas. ( <i>cumplido</i> ) Mujeres, afiliadas y no afiliadas a partidos políticos, entrenadas en el ejercicio de liderazgos políticos. ( <i>cumplido</i> )			
00046202: Hacia la participación plena de las mujeres en política. Fase 1	Los actores clave de los gobiernos centrales y locales, los órganos nacionales, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, están sensibilizados en la necesidad de abrir espacios para la incorporación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. ( <i>cumplido</i> ) Mujeres afiliadas y no afiliadas a los partidos, habilitadas para el ejercicio del liderazgo político. ( <i>cumplido</i> )			
00062185: Pacto por la igualdad de género	Legitimados y actualizados la información y análisis sobre desigualdades de género. ( <i>cumplido</i> ) Conformados los espacios de diálogo y consenso. ( <i>cumplido</i> ) Actores no-tradicionales sensibilizados y comprometidos. ( <i>cumplido</i> ) Implementación de la estrategia de género del PNUD El Salvador. ( <i>cumplido</i> )			

Fuente: Elaboración propia en base a planificaciones de proyectos y los documentos de CPAP 2012-2015, El Salvador.

Las acciones del PNUD evaluadas en esta área, se relacionan, en específico con fortalecer la participación política de las mujeres para mejorar la toma de decisiones públicas en pos de la equidad. La presencia del PNUD junto con otras agencias de cooperación internacional<sup>67</sup>, resultó central en la modificación y creación de los marcos normativos en favor de disminuir las disparidades por género, obtenidos. Ello por su rol como actor con conocimiento y capacidad técnica en la materia, que potenció el consenso existente entre distintas parlamentarias y ex parlamentarias de distintos sectores del país, reunidas en la Asociación de Parlamentarias y Ex parlamentarias Salvadoreñas-ASPARLEXSAL desde el año 2002, con su figura emblemática, miembro fundador a la primera presidenta de la Asamblea Legislativa: Gloria Salguero Gross.

<sup>67</sup>Agreement between UNDEF and UNDP in El Salvador.

En particular, el PNUD en su trabajo realizado en el periodo en la formulación de agendas con las parlamentarias y ex parlamentarias, que ha permitido en gran medida, la obtención de resultados buscados en las reformas legales con una forma de trabajo participativa e inclusiva de distintos sectores políticos. El apoyo del PNUD en definir y ejecutar agendas parlamentarias<sup>68</sup>, fue un elemento estratégico para la obtención de los resultados. El alto nivel de planificación presente en las Agendas del GPM y consolidación de los instrumentos entre diversas posiciones políticas que han permitido guiar, como hoja de ruta las acciones para monitorear los resultados intermedios y ajustar procedimientos según las necesidades emergentes, a las metas que pretendía obtener, es evidencia de ello. Fue posible detectar las causas de los retrasos y darles solución de forma oportuna producto de la existencia de una planificación que alertó acerca de ellos<sup>69</sup>. La correcta utilización de la agenda y la existencia de una siguiente ya elaborada por el GPM, son muestras del aporte del PNUD, junto con sus socios de la cooperación internacional interesados en esta materia, fue central para avanzar en marcos legales en pos de la equidad de género en El Salvador.

A su vez, el PNUD en conjunto con la cooperación internacional, ha desarrollado un trabajo de habilitación de las Organizaciones de la Sociedad Civil donde se potencian los liderazgos de mujeres afiliadas a partidos políticos y no afiliadas. Este trabajo contribuye a aumentar las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos públicos formadas y con conocimiento previo acerca de las implicancias de este acceso, y con ello fortalecer sus capacidades de ejercer los derechos de los cuales son portadoras en el futuro y desarrollar acciones en pos de la equidad.

Otra de las acciones del PNUD se relaciona con la producción de conocimiento en la materia. Destaca, la elaboración del informe *La igualdad y la equidad de género en El Salvador Cuadernos Sobre Desarrollo Humano* que son una evidencia de los esfuerzos para la recolección y desagregación de datos en serie del PNUD, que permite dar seguimiento de las variables de interés y establece un marco a monitorear con la actualización de su información en el futuro. También la agencia desarrolló durante el periodo sistematizaciones sobre la historia política de las mujeres en el país.

Según lo anterior, las intervenciones orientadas al incremento de la participación política de las mujeres para favorecer la toma de decisiones a favor de la equidad desarrolladas por el PNUD, fueron relevantes según las necesidades de equidad de género en El Salvador, eficientes en la consecución de los productos en los tiempos planificados a pesar de los factores externos, eficaces en cumplir con los objetivos buscados, y posiblemente sostenibles, ya que generó una institucionalidad a nivel legislativo y ejecutivo y marcos normativos tendientes a fortalecer la inclusión de la perspectiva de género en la gestión del Estado. Acción clave para promover la igualdad y equidad de género y protección de los

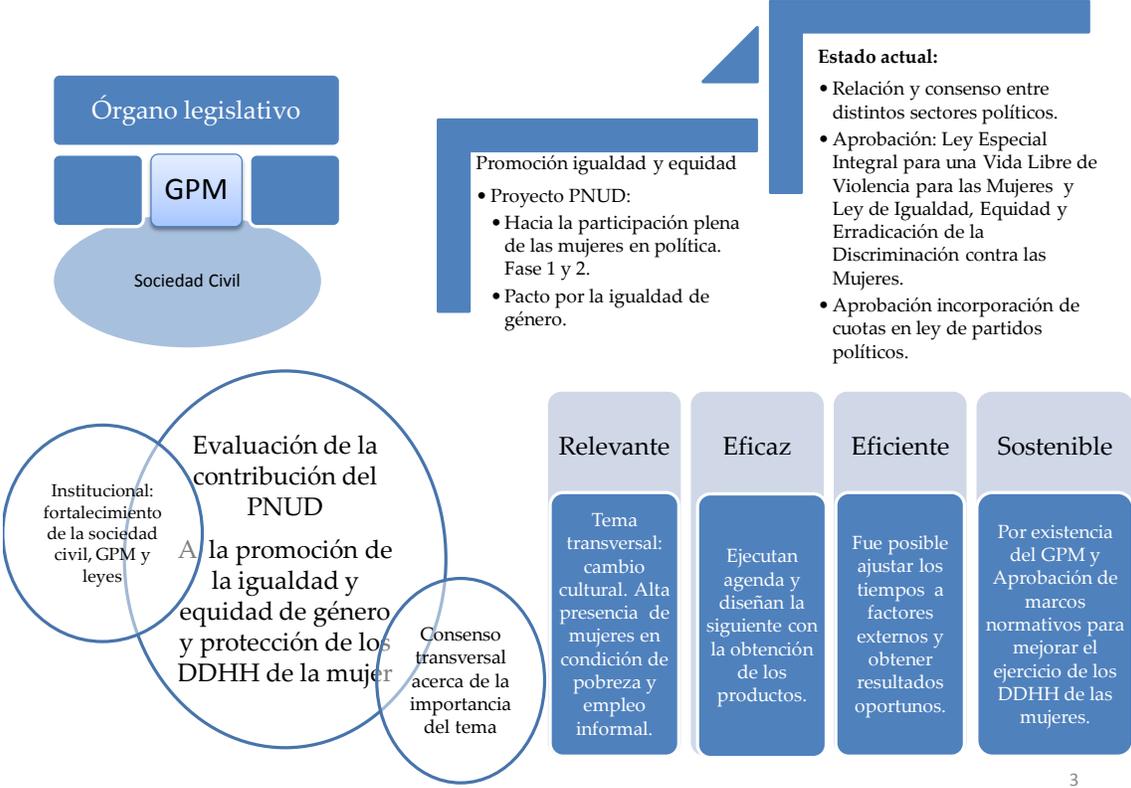
---

<sup>68</sup> Existen otros proyectos vinculados con la equidad de la agencia en otros ámbitos sociales (salud, educación y empleo), que no están dentro de las acciones a observar en esta evaluación.

<sup>69</sup> Reporte lecciones aprendidas, proyecto "Pacto por la igualdad de género" y opinión de entrevistas a informantes claves.

DDHH de la mujer. En términos de efecto el PNUD invirtió sus fondos, en el área de Democracia de Ciudadanía donde fue posible contribuir en fortalecer la participación política de las mujeres para favorecer la toma de decisiones en favor de la equidad.

Esquema 3: Análisis Promoción de la participación de la participación política de las mujeres para fortalecer la toma de decisiones en pos de la igualdad.



3

Producto que los avances desarrollados en marcos normativos en pos la igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de la mujer<sup>70</sup>, el PNUD ha tenido una labor fundamental contribuyendo a través de la ejecución de las acciones descritas, se visualiza como tarea pendiente, donde el PNUD puede aportar, por su conocimiento de los actores claves y de la institucionalidad involucrada, la correcta aplicación de los marcos normativos logrados, en especial en la problemática de violencia contra las mujeres que, de acuerdo con la información, aún no se cuenta en el país con las condiciones para entregar los servicios que aseguren el correcto ejercicio del derecho de vivir libre de violencia para las mujeres.

<sup>70</sup> El Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad aumenta de 0.480 a 0.504 entre los años 2009 y 2012. Para más detalles véase Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013, anexos.

### 5.3.3 Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas

El sub efecto buscado por el PNUD referido a contribuir *al diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas*, contribuye al correcto ejercicio del derecho establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 25 apartado a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Además tiene como ruta compartida a El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, herramienta que utilizó el gobierno para dar coherencia y coordinación de su accionar, donde se planteó como uno de sus objetivos la construcción de una visión compartida de país y el logro de la unidad nacional a través del diálogo social.

Respecto de los datos en la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas se encuentra el indicador del Banco Mundial de “Voz y Cuenta Pública” que muestra una estabilidad entre 2009 y 2011 en sus valores para decaer en el año 2012. Dentro de los avances institucionales referidos a esta materia, está la creación de una instancia de gobierno para incluir a la ciudadanía en su gestión, mediante el decreto presidencial de 2009 que crea el Consejo Económico y Social-CES.

El Decreto Ejecutivo que dio vida al CES establece que este espacio de diálogo se conformó por: Sector Empresarial, Movimiento Social y Popular, Movimiento Sindical y Sector Académico. Si bien esta composición del CES considera distintos sectores sociales presentes en El Salvador, no existía ni existe una instancia para saber el nivel de representatividad social de las organizaciones, en especial en las Organizaciones de la Sociedad Civil, que contiene una gran heterogeneidad en su composición. Desde su constitución, por tanto estuvo a la base la pregunta sobre el nivel de representatividad de las organizaciones que participaban.

El CES se estructuró con un Consejo Pleno, donde participaban todos los convocados y coordinado por el Secretario Técnico de la Presidencia. Además existía una Secretaría Técnica a cargo del PNUD, una Comisión Permanente y comisiones especiales<sup>71</sup>. Una de las dificultades detectadas con el CES ya establecido y en pleno funcionamiento, fue la escasa presencia del Coordinador General, especialmente marcada a partir de 2012 .

Para el 10 de junio de 2010, el CES definió las prioridades de su trabajo y se formaron cinco comisiones especiales con carácter permanente para abordar los siguientes temas: a) Desarrollo Económico, b) Política Fiscal Integral, c) Política de Transparencia, d) Seguridad Ciudadana y Jurídica y e) Desarrollo Social con Inclusión. La instalación oficial de las comisiones y la primera reunión de las mesas de

---

<sup>71</sup> Los acuerdos acerca de la estructura y funcionamiento fueron ratificados reunión de planificación llamada Apaneca III, realizada en noviembre de 2011. En *Sistematización Consejo Económico y Social de El Salvador (CES)*, PNUD.

trabajo fue el 7 de julio de 2010<sup>72</sup>. Como se puede apreciar, las mesas contemplaban una diversidad de temas, que requirió la habilitación de los actores, por parte del PNUD con apoyo de la Academia, para poder participar en esta dinámica de trabajo, en especial con las Organizaciones de la Sociedad Civil, donde su paso de la “protesta a la propuesta”, también demandó un trabajo de capacidades para el diálogo al interior de ellas.

Dentro de los logros del año 2011 del CES se encuentran los dictámenes sobre los proyectos de ley de “Banca de Desarrollo” y “Asocios Públicos-Privados”. Sin embargo, ello no fue suficiente para estabilizar al CES. El primer antecedente de ello, se encuentra el 11 de junio de 2011 cuando la Concertación Popular por el Cambio-CPC se retira del CES como protesta por la forma que el Ejecutivo manejó el conflicto surgido entre la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema y la Asamblea Legislativa. Luego, en septiembre de 2011, la Concertación regresó, haciendo público su interés en participar en el CES al que valoró como una instancia para solución de los problemas del país.

El 19 de julio de 2012, la instancia se vio debilitada cuando la Asociación Nacional de la Empresa Privada-ANEP también se retira del CES como protesta a la forma en que la Presidencia manejaba los conflictos con otros dos órganos de Estado, en especial respecto al nombramiento de los magistrados de la Sala de lo Constitucional<sup>73</sup>.

A su vez, desde la aprobación del dictamen sobre Asocios Públicos Privados, el gobierno no envió nuevos documentos a revisión del CES en más de un año. Hasta el 24 de septiembre de 2012 el Gobierno envía la propuesta de ley de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, cuyo documento de opinión fue remitido el 13 de diciembre de ese mismo año. Posteriormente, el 22 de febrero de 2013 se solicitó una opinión acerca de la propuesta de ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el documento fue remitido el 12 de marzo de 2013 y en el mes de octubre llegó el proyecto de ley de Protección Social. Desde ese momento hasta marzo de 2014 no se recibieron nuevas solicitudes por parte del Gobierno<sup>74</sup>. Esta baja en las demandas desde el ejecutivo mermó la acción de la instancia.

---

<sup>72</sup>Estas reuniones se dieron inicio con presencia de todos los sectores del CES y con la asistencia de los titulares de: • Ministerio de Economía en la comisión de Desarrollo Económico; • Ministerio de Hacienda en la comisión de Política Fiscal Integral; • Subsecretaría de Transparencia, en la comisión de Política de Transparencia; • Secretaría de Asuntos Estratégicos, en comisión de Seguridad Ciudadana y Jurídica, y • Subsecretaría Técnica de la Presidencia en la comisión de Desarrollo Social con Inclusión. En *Sistematización Consejo Económico y Social de El Salvador (CES)*, PNUD.

<sup>73</sup>En *Sistematización Consejo Económico y Social de El Salvador (CES)*, PNUD señalan: “La salida de ANEP dejó al CES sin capacidad de convocar reuniones plenarias ya que por el peso de este sector en la asamblea, su ausencia volvía imposible alcanzar el quorum, con lo que tampoco era posible emitir dictámenes, aunque sí opiniones. De hecho, esta es la forma como se operó en 2012 y 2013. Sin embargo, esta salida obliga asimismo a reevaluar la estructura del CES y el peso de los sectores.”

<sup>74</sup>En *Sistematización Consejo Económico y Social de El Salvador (CES)*, PNUD.

A pesar de lo anterior, destaca, el consenso transversal de la importancia de esta instancia para el desarrollo del país y para fomentar el diálogo social, expresado por la diversidad de actores que participaron en esta experiencia.

Cuadro 3: Eje de La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos.

Efecto de en participación ciudadana: Se habrá diseñado y adoptado instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas. <i>(en proceso)</i>				
Producto (P)	Metas anuales (MA) cumplidas	Indicador del Efecto (IE)	Meta (M) no cumplidas	Efecto en instituciones involucradas (EI)
Producto 5.1: Espacio de diálogo para incidir en formulación y monitoreo de políticas públicas institucionalizado. <i>(en proceso)</i>	2012. Institucionalizado el CES y alcanzados dos acuerdos sobre políticas socioeconómicas. <i>(cumplido)</i> 2013. Alcanzados dos acuerdos sobre políticas socioeconómicas. <i>(cumplido)</i>	I5: Número de acuerdos y documentos con alta incidencia en políticas públicas clave para el país son tomados como producto del análisis político y del diálogo. Valor básico de referencia: 2 acuerdos y 2 documentos de análisis prospectivos.	Meta: 8 acuerdos adicionales y 3 documentos	Un nuevo contrato social. Segunda generación de Acuerdos para la Gobernabilidad democrática en El Salvador. DIM
Producto 5.2. Acuerdos en apoyo a la eficacia de la ayuda y al desarrollo económico territorial concertadas.	2012. Un comité interinstitucional instalado, con herramientas para la definición de las dos políticas. <i>(cumplido)</i> 2013. Acuerdos formulados. <i>(cumplido)</i>			Apoyo a redes temáticas territoriales para el Desarrollo Humano. DIM
Producto 5.3. Estudios de análisis prospectivos validados con los actores estratégicos contribuyen a identificar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad democrática y acordar estrategias para la acción política.	2012. Un informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos elaborado y validado con los actores clave del desarrollo económico y social del país. <i>(cumplido)</i> 2013. Un informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos elaborado y validado con los actores clave del desarrollo económico y social del país. <i>(cumplido)</i>			Análisis político y construcción de Espacios Prospectivos PAPEP DIM
Proyectos	Productos			
00074175: Un nuevo contrato social: segunda generación de acuerdos para la gobernabilidad democrática en El Salvador	Espacio para el diálogo (CES) compuesto por sectores sociales, sindicatos, empresa privada y gobierno, establecido y operando. <i>(cumplido)</i> Miembros de los sectores sociales del CES, fortalecidos. <i>(en proceso)</i> Conocimiento y calidad de información que alimente el diálogo y las propuestas de políticas públicas, generado. <i>(cumplido)</i>			
00070027: Gobernabilidad democrática en tiempos de crisis y cambio en El Salvador	Desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad democrática atendidos. Diálogo informado entre los actores políticos clave y la participación ciudadana en el proceso político promovido. <i>(cumplido)</i>			

00061450: Análisis político y escenarios prospectivos para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador	Información de carácter riguroso sistematizada permite identificar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad e identificar las prioridades de cooperación por parte de la oficina del país. Establecidos e implementados espacios para el diálogo con actores clave del desarrollo económico y social del país Gestión del Proyectos. <i>(cumplido)</i>
--	--

Fuente: Elaboración propia en base a planificaciones de proyectos y los documentos de CPAP 2012-2015, El Salvador.

El PNUD en esta área, durante el periodo en evaluación, apoyó y desarrolló la conformación de espacios de diálogo político, realizó Proyectos de Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos-PAPEP propio del PNUD para generar estrategias de acción respecto de temas claves y apoyó la creación y funcionamiento de la instancia de diálogo multisectorial para contribuir al desarrollo económico y social creada por decreto ejecutivo, el Consejo Económico y Social-CES creado por decreto al asumir la secretaría técnica como se señaló.

El caso del diálogo político con actores es un trabajo desarrollado desde el año 2007 en temas claves para el país, entre los que destacan los procesos de reforma política y electoral, fiscalidad, políticas económicas y sociales, seguridad y desarrollo local. En dichos espacios, el PNUD ha actuado como convocante, facilitador, brindando apoyo técnico, coordinando y procesando resultados para generar propuestas. Es de opinión generalizada dentro de los actores claves consultados, que esta capacidad de convocatoria se debe a que el PNUD se considera como un agente para el desarrollo central por la calidad y oportunidad del conocimiento que produce. Esta cualidad del PNUD en el país lo ha transformado en un actor estratégico en la medida que convoca a distintos sectores políticos. En un contexto de polarización ideológica que ha ido mermado entre 2009 y 2011<sup>75</sup>, lo coloca como un puente que posibilita acciones de resolución de conflictos sociales de forma pacífica en base al desarrollo con apoyo técnico y que considera los intereses de distintos implicados.

Por su parte, el trabajo desarrollado por los Proyectos de Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos-PAPEPs en la Oficina como parte de una estrategia general del PNUD, ha permitido el desarrollo de conocimiento de alto nivel respecto de las áreas que componen la Gobernabilidad Democrática y en particular las referidas a la Democracia de Ciudadanía<sup>76</sup>. Se observa un trabajo de articulación de información y propuestas de acción, que han permitido la apropiación de conocimiento por parte de los funcionarios de la oficina del PNUD en El Salvador. El proceso de construcción de los PAPEPs, participativo y convocante de especialistas en la materia permite, de acuerdo con los propios participantes, generar una sólida asimilación de la información que habilita a los miembros del PNUD en El Salvador para establecer diálogos de alto nivel con autoridades públicas del país.

<sup>75</sup> De acuerdo con los datos de Latinobarómetro, el porcentaje que no se identifica en una escala de izquierda a derecha aumenta de 6% a 21%. Análisis en línea.

<sup>76</sup> Los Proyectos de Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos-PAPEPs que se encuentran dentro del periodo de observación analizados son: (i) Coyuntura y Perspectivas de la Gobernabilidad en El Salvador, Análisis Preliminar 2011, (ii) El Consejo Económico y Social en el marco de un nuevo esquema de gobernabilidad en El Salvador Visiones, expectativas de funcionamiento y perspectivas de sostenibilidad. (iii) El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010, y (iv) Segundo Informe PAPEP El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014.

Estas publicaciones son referencias para conocer y comprender la situación de la gobernabilidad de El Salvador, en especial los PAPEPs: *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*, y *Segundo Informe PAPEP El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014*. Respecto de los PAPEPs referidos al fortalecimiento del TSE y el CES, destacan por entregar orientaciones acerca de las necesidades de habilitación de los actores en el primero y la identificación de diferentes expectativas entre sectores en el segundo.

Por su parte, la imagen objetiva y con credibilidad con que ha venido trabajando el PNUD hasta la fecha, lo posicionó como un colaborador central en la iniciativa del Presidente de la República, Mauricio Funes, que en octubre de 2009 creó por decreto el Consejo Económico y Social-CES para "facilitar el diálogo y el consenso sobre las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social"<sup>77</sup>. La oficina del PNUD en el país responde a la demanda del ejecutivo con la puesta en marcha de un mecanismo para activar el diálogo informado entre los actores políticos clave y la participación ciudadana en esta instancia.

Desde el PNUD, las modificaciones en la planificación del CES respondieron a las demandas por habilitación de los implicados y de factores externos, que evidencian la necesidad de habilitar en capacidades para el diálogo, desarrollar consensos acerca de su funcionamiento y estructurar e institucionalizar el espacio. El apoyo de PNUD regional fue clave para responder a las dificultades de la constitución y gestión. Como un primera experiencia en esta área, el trabajo colaborativo entre ambos niveles del PNUD fue central para el desarrollo de la tarea. Las propuestas del PNUD de reforma al decreto CES y cooperación Sur-Sur para incluir al CES en la red de CES de América Latina son evidencia de este trabajo que busca, no solo darle proyección internacional, sino también fortalecer sus capacidades. El consenso transversal de la importancia de esta instancia para el desarrollo del país y para fomentar el diálogo social y la relevante contribución del PNUD para su definición y funcionamiento, expresado por la diversidad de actores que participaron en esta experiencia, son los resultados más significativos de esta experiencia.

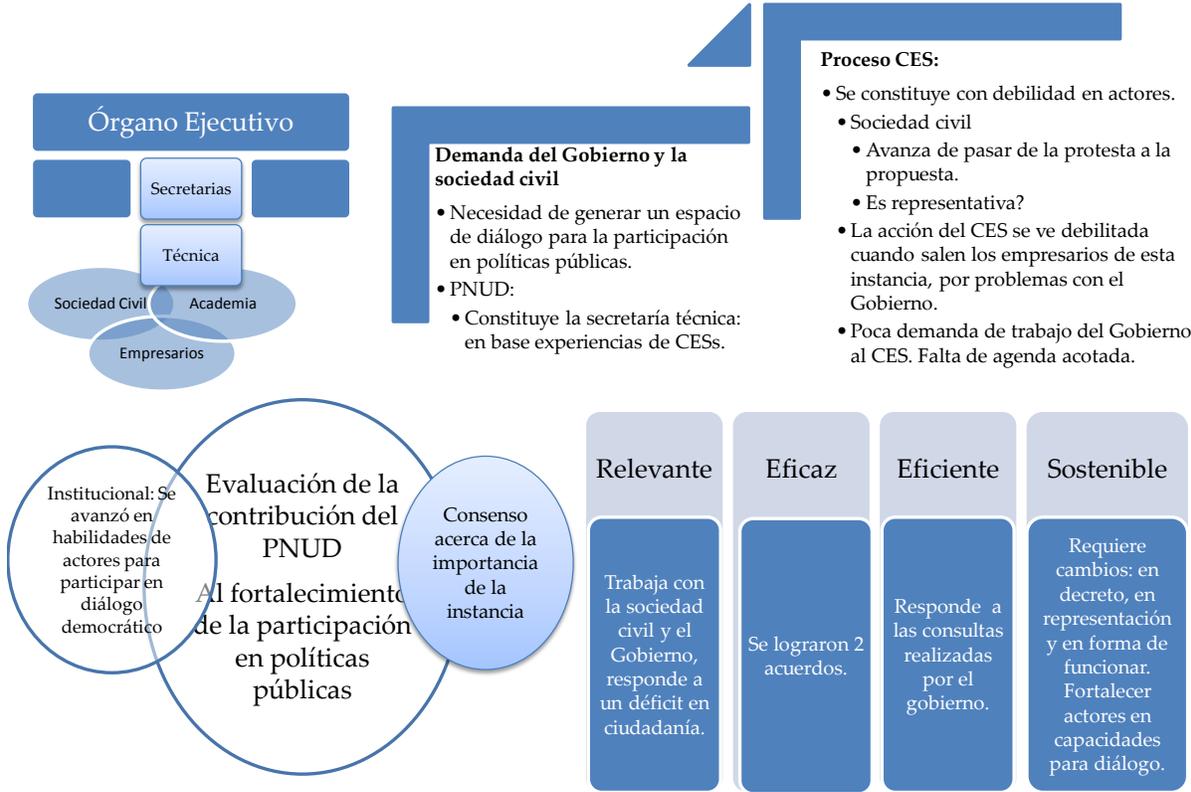
En el caso de El Salvador, el trabajo en espacios de diálogos con resultados de desarrollo económico y social son herramientas eficaces en la consolidación de mecanismos democráticos para la prevención y resolución de conflictos sociales al margen de la violencia. La historia de guerras civiles en el país, transforma estas acciones en claves para mejorar las posibilidades de convivencia democracia con desarrollo y con ello contribuir a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación, evidencia que los recursos del PNUD estuvieron concentrados en acciones relevantes para la consolidación de la Democracia de Ciudadanía mediante el fortalecimiento del diálogo con resultados entre actores.

---

<sup>77</sup> De Informe Final del proyecto 00070027 "Democratic Governance in Times of Crisis and Change in El Salvador 2009-2010".

Por tanto, la acción del PNUD referida a mejorar las posibilidades de participar en el monitoreo y evaluación de políticas públicas, fue relevante para fortalecer la cultura del diálogo social, eficaz en apoyar la creación de una instancia que funcionó durante el periodo en evaluación y que respondió con acuerdos a las consultas realizadas por el gobierno y eficiente en la medida que fue flexible al responder a las demandas emergente de habilitación para el diálogo. A su vez, la sostenibilidad del trabajo realizado por el PNUD, pasa por capitalizar los consensos obtenidos acerca de la importancia de la instancia para apoyar la búsqueda de su institucionalización del espacio por ley.

Esquema 4: Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas: Consejo Económico y Social



4

Según la experiencia, la necesidad de conocer las capacidades diferenciadas de los actores para construir una habilitación pertinente de acuerdos con las capacidades y conocimientos, se evidencia como central para la consolidación del CES en particular y de otras instancias de diálogo a desarrollar, donde el PNUD puede aportar.

Avanzar en la cultura de la resolución de conflictos mediante el diálogo con resultados y mejorar las condiciones sociales y económicas del país, según el contexto histórico de El Salvador, se vuelve una arista a seguir desarrollado en especial por el estado incipiente de esta área, donde el PNUD puede

contribuir desde la experiencia como habilitador y conductor de estos diálogos institucionalizados, valorado como eficiente en la experiencia de forma transversal por los sectores implicados en las acciones evaluadas.

#### **5.3.4 Efectividad de gobierno: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas y apoyo a la inversión pública**

El sub efecto de efectividad de gobierno se refiere a promover el uso efectivo de mecanismos de consulta, asignación presupuestaria y el monitoreo de políticas públicas. Este sub efecto se vincula con apoyar el fortalecimiento de instituciones de gobiernos, establecida por el PNUD como una tarea para contribuir al fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática de los países.

Según los datos disponibles, en términos generales, el indicador del Banco Mundial de Efectividad de gobierno muestra a El Salvador con una estabilidad en su desempeño entre 2009 y 2010 para descender en el año 2012. Dentro de los ámbitos que cubre este sub efecto, se evalúan en este apartado, los cambios en transparencia de la gestión de recursos públicos del Estado y en el monitoreo de la gestión de gobierno y la contribución de las acciones del PNUD.

La promoción de la transparencia y rendición de cuentas; apoya la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por El Salvador 1º de julio de 2004<sup>78</sup>. El estado de situación en términos comparados de El Salvador en esta área, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los últimos tres años en esta materia, muestra una estabilidad en el país en su bajo desempeño (en 2011 tenía una nota de 3.4/10, en los años 2012 y 2013 fue de 38/100<sup>79</sup>). Este puntaje coloca a El Salvador en el primer tercio del ordenamiento, donde los mejores desempeños alcanzan 9 o 90 según el año.

El indicador del Banco Mundial en el área de control de la corrupción también evidencia un desempeño bajo de El Salvador en el periodo<sup>80</sup>. Por su parte, la relevancia para la sociedad salvadoreña de la transparencia de la gestión pública, se expresó en que la ciudadanía en el año 2009 tenía altas expectativas de mejorar la situación de corrupción del país con la alternancia al poder: 8 de cada 10 salvadoreños consideraron que a inicios de la gestión de la administración del Presidente Mauricio Funes, se debió dar señales claras de cambios en esta área.

En términos legales, en los avances en materia de transparencia, se encuentra la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública el 8 de abril de 2011 producto de una acción de Organizaciones de Sociedad Civil vinculada a la materia presente en el país y de diferentes instancias del Órgano

---

<sup>78</sup> Naciones Unidas (2006), Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, página 2.

<sup>79</sup> La metodología cambio de escala de 1 a 10, a de 1 a 100. Aunque ambas escalas no son comparables, en las dos metodologías la posición de El Salvador está en el primer tercio más bajo en este indicador.

<sup>80</sup> En Segundo informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos del PNUD El Salvador (PAPEP).

Ejecutivo. Esta ley establecía por primera vez, un procedimiento para que el ciudadano pudiera tener acceso a los registros públicos y el Estado estuviera obligado a responder. También está la constitución del Instituto de Acceso a la Información Pública, ente garante del cumplimiento de la ley definido por ésta, que tuvo una demora en su puesta en marcha, principalmente por la tardanza en el nombramiento de sus autoridades que sucedió con quince meses de retraso.<sup>81</sup>

Respecto del fortalecimiento institucional, en el gobierno de Mauricio Funes se creó por decreto la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción-SSTA, organismo que forma parte de las unidades de apoyo al Presidente de la República. Se encuentra subordinada a la Secretaría de Asuntos Estratégicos y su objeto es fomentar el establecimiento de un sistema efectivo de probidad en la función pública, basado en los principios de acceso a la información pública, auditoría ciudadana, transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y responsabilidad jurídica.

Cuadro 4: Eje de promoción de la transparencia y rendición de cuentas. Nivel cumplimiento según CPAP 2012-2015 y documentos de proyectos

Contribución socios nacionales: utilizará efectivamente los mecanismos de consulta, asignación presupuestaria y el monitoreo de políticas públicas				
Producto (P)	Metas anuales (MA)	Indicador del Efecto (I)	Meta (M)	Efecto en instituciones involucradas (EI)
P6. Métodos e instrumentos de gestión que propician el ejercicio de gobierno bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, al tiempo que estimulan la visión estratégica, la sostenibilidad y el Estado de Derecho, estructurados. <i>(en proceso)</i>	MA6: 2012. Uso del sistema de metas del SIGOB extendido a dos nuevas iniciativas de la administración pública. <i>(cumplido)</i> Propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil elaborada. <i>(en proceso)</i> 2013. Uso del sistema, métodos y herramientas del SIGOB extendido a dos nuevas iniciativas de la administración pública. <i>(en proceso)</i> Propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil aprobada. <i>(cumplido)</i>	I6. Número de métodos y herramientas para el ejercicio de gobierno efectivo y transparente adoptados. <i>(cumplidos)</i> Valor básico de referencia: Sistema de Gestión por Metas utilizado por la Secretaría Técnica para monitorear la ejecución de la Inversión Pública. <i>(no cumplido)</i> No existe una carrera de servicio público. <i>(no cumplido)</i>	M6: 4 módulos de SIGOB adicionales implementados. <i>(en proceso)</i>  Ley de profesionalización del servicio público discutida <i>(cumplido)</i> .	EI6: Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la gobernabilidad SIGOB <i>(cumplido)</i> DIM
Proyectos	Productos			
00077646: Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: transparencia y	Índice Nacional de Transparencia y Anticorrupción, diseñado y formulado con la participación de instituciones públicas, instituciones académicas y tanques de pensamiento nacionales especialistas en el tema validado con organizaciones de la sociedad civil (OSC), con especial énfasis en jóvenes y mujeres. (En espera). Fortalecidas las capacidades de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) e instituciones de control en la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la			

<sup>81</sup> Fuente: <http://www.elfaro.net/es/201302/noticias/11126/>.

rendición de cuentas	<p>Corrupción (UNCAC) y su mecanismo de cumplimiento, del cual El Salvador es Estado parte. <i>(cumplido)</i></p> <p>Fortalecidas las capacidades de instituciones públicas, academia y periodistas, OSC, con énfasis en jóvenes y mujeres, en la implementación, uso y monitoreo de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). <i>(cumplido)</i></p> <p>Diagnóstico los factores de vulnerabilidad para el sistema de justicia penal en El Salvador. <i>(cumplido)</i></p>
----------------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a planificaciones de proyectos y los documentos de CPAP 2012-2015, El Salvador.

En el área de promoción de transparencia y rendición de cuentas, el trabajo del PNUD se orientó, entre los años 2009 y 2013 a desarrollar una estrategia de acción vinculada a las demandas de fortalecimiento institucional, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la generación de conocimiento acerca del estado de la materia en el país con el proyecto *Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: Transparencia y Rendición de Cuentas*.

La contribución del PNUD en el gobierno, se centró en habilitar a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción-SSTA en el monitoreo, evaluación e implementación de las políticas de transparencia y anticorrupción. El trabajo desarrollado con la Subsecretaría estuvo determinado por los cambios en el nombramiento de sus autoridades. La salida del subsecretario en 2011, dejó acéfala la instancia por 2 meses, lo que retrasó el proyecto del PNUD en esta materia. A su vez, la dilatación en la entrada en marcha del Instituto de Acceso a la Información Pública tanto por la demora en el nombramiento de sus autoridades como en la disponibilidad de recursos para su funcionamiento ya señalados, también fue un factor externo que atrasó el tiempo de entrega de los productos comprometidos del PNUD con el gobierno.

A pesar de lo anterior, con apoyo del PNUD, desde el 12 de abril de 2013 está disponible la consulta en línea de la Alianza por Gobierno Abierto-AGA, donde cualquier persona puede plantear consultas y proponer ideas para mejorar los servicios y gestión de los recursos públicos así como aumentar la responsabilidad empresarial<sup>82</sup>. También destacan en término de fortalecimiento institucional las tareas realizadas por el PNUD referidas a la visita de los funcionarios a la sede UNCAC para dar seguimiento a los compromisos del país en el Cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el curso de corrupción realizado para la Subsecretaría, Instituto de Acceso a la Información Pública y otros sectores del Estado, que incluye las dependencias responsables de las compras públicas, el Tribunal de Ética Pública y la Corte Suprema de Justicia.

Respecto del apoyo a la ciudadanía en esta área, el PNUD tuvo especial énfasis en contribuir el desarrollo de capacidades en la demanda de información pública para pedir cuentas a sus gobernantes. Dentro de las actividades desarrolladas en este ámbito se encuentra la elaboración de un manual para periodistas sobre la LAIP en coordinación con el IAIP y APES y talleres para el conocimiento de la misma ley a las Organizaciones de la Sociedad Civil. A través del uso de plataformas electrónicas y redes

<sup>82</sup> Para más detalles véase <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/inicia-consulta-en-linea-de-gobierno-abierto/#sthash.QEGFieQp.dpuf>.

sociales, también se trabajó mediante las campañas anticorrupción, la promoción del involucramiento de los jóvenes en la temática a través de iniciativas como el juventour<sup>83</sup>, twitterton<sup>84</sup> o el hackfest<sup>85</sup>, para fortalecer el uso de la información pública por parte de jóvenes<sup>86</sup>.

En relación a la generación de información que permita dar cuenta del Estado de El Salvador respecto de la transparencia y rendición de cuentas, el PNUD está apoyando el diseño de un índice de desempeño de las instituciones de control de la función pública. Este instrumento busca entregar orientaciones a tomadores de decisión de las acciones para avanzar en la construcción de un Plan de Transparencia en la Administración Pública. Para su construcción se creó un Consejo Asesor donde están representadas las instituciones públicas de control y las principales Organizaciones de la Sociedad Civil que dan seguimiento al tema. El lanzamiento del Índice y del informe, deberá esperar su validación por parte los sectores convocados y se evaluará la posibilidad de entrega después de las elecciones presidenciales de 2014, para mejorar las posibilidades de tiempo y dedicación de los interesados que implica la correcta asimilación de información de un tema sensible para país.

A su vez, desde 2013 la oficina del PNUD está ejecutando intervención sectorial del tema de transparencia y agua, con la finalidad de expandir el alcance, más allá de los instrumentos, que se busca la incidencia concreta en un sector específico en la aplicación de la LAIP.

El fortalecimiento de las capacidades de funcionarios públicos y las Organizaciones de la Sociedad Civil en el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública, evidencian la contribución del trabajo de fortalecimiento de esta materia desarrollado por el PNUD. El trabajo del PNUD en materia de transparencia fue relevante de acuerdo con las demandas del ejecutivo y los déficits de Democracia de Ciudadanía detectados, eficaz ya que habilitó a la institucionalidad como a las Organizaciones de la Sociedad Civil para mejorar la transparencia de gestión pública, en base a los avances obtenidos con la aprobación de la LAIP y eficiente ya que pudo obtener productos en las áreas señaladas a pesar de los factores externos. La sostenibilidad de los avances obtenidos por la gestión del PNUD, se relaciona con consolidar esta tarea para la correcta aplicación de la normatividad vigente en la materia.

El bajo desempeño del país en control de la corrupción, evidencia que los recursos se concentraron en las actividades que se esperaban produjeran resultados significativos. Si bien el proyecto de transparencia ejecutado por el PNUD, ha tenido avances importantes en materia de transparencia y

---

<sup>83</sup>El PNUD participó, junto a otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, en la 4ª Feria Nacional de Oportunidades, Juventour 2013, organizada por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), del 23 al 25 de agosto. En el stand del PNUD, ubicado en el Pabellón Centroamericano, los jóvenes también pidieron “Más transparencia y menos corrupción”, pintando la huella de su mano sobre una manta blanca. Para más detalles véase en línea <<http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/1685/>>

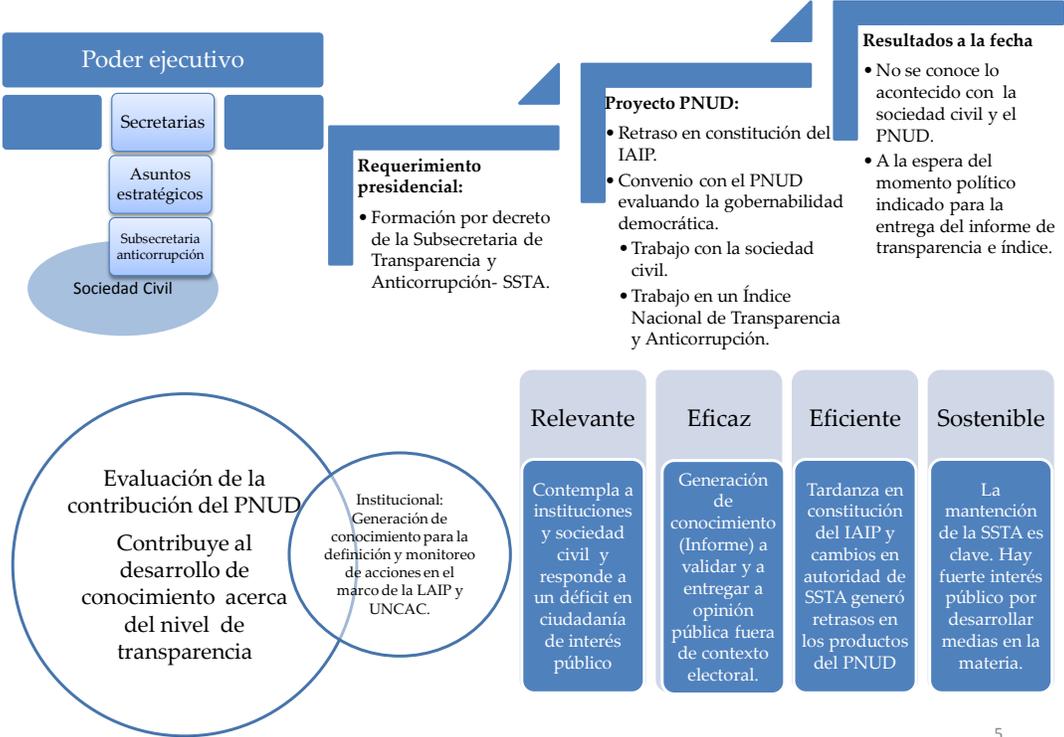
<sup>84</sup> <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/mas-de-32-mil-tuiteros-se-sumaron-al-twitterton-por-el-derecho-de-informacion/>

<sup>85</sup> <http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/1623/1/>.

<sup>86</sup> De Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: Transparencia y Rendición de Cuentas Presentación Trimestral Periodo de revisión (Enero-Diciembre 2013).

rendición de cuentas públicas, éstos aún no se reflejan en los indicadores internacionales comparados, debido en gran medida, por la joven institucionalidad donde se han implementado.

Esquema 5: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas. Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: Transparencia y Rendición



De acuerdo con la experiencia, se manifiesta que el PNUD debe continuar trabajando en el área de transparencia, con objeto de detectar los vacíos y habilitaciones que requiere la aplicación normativa lograda y continuar con el avance acerca de los mecanismos necesarios, para mejorar las posibilidades de control del uso de recursos públicos tanto en la administración pública como en la ciudadanía y seguir contribuyendo a la generación de información de carácter nacional para la formulación de políticas públicas en la materia.<sup>87</sup>

Otro de los ámbitos evaluados en efectividad de gobierno, se refiere a mejorar la gestión de gobierno. En contexto de crisis económica, donde el gobierno de Mauricio Funes recibe las finanzas con problemas de déficit fiscal y un balance primario negativo, para mejorar la capacidad de gestión de la

<sup>87</sup> Respecto de la importancia de indicadores Nacionales para medir el estado de la Corrupción en El Salvador, véase, PNUD (2014) *Mediciones internacionales sobre corrupción: una mirada desde fuera*.

inversión pública, en 2009 creó una Comisión Nacional de Inversión Pública coordinada por el secretario Técnico de la Presidencia donde participaron los ministerios de Hacienda y Agricultura.

Para el desarrollo de esta comisión el gobierno solicitó al PNUD apoyar el monitoreo de la inversión pública. El PNUD<sup>88</sup> respondió con una propuesta de ejecución de alguno de los módulos del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad-SIGOB desde el Centro Regional del PNUD en coordinación con la oficina de país<sup>89</sup>, que buscaba contribuir a desarrollar las capacidades de gestión para la gobernabilidad en El Salvador. La implementación del SIGOB, en los módulos acordados como relevantes por el ejecutivo, tenía una gran premura por el tiempo que tenía la coalición por primera vez en el poder para ejecutar el presupuesto disponible, más en contexto de implementación del Plan Global Anticrisis<sup>90</sup>.

Este Sistema tenía por objetivo (1) dar consistencia al quehacer técnico-administrativo con el político-institucional, para asociar el rol de creación o recreación de las condiciones de gobernabilidad de los Proyectos de Acción Gubernamental (PAG) cuya competencia recae en la alta dirección; (2) transparentar los procesos para alcanzar cada uno de los objetivos programados; (3) mejorar la efectividad de los procesos de control, orientándolos a la revisión de las acciones que favorezcan los resultados programados, de manera de poner de relieve la acción pro-activa del Gobierno; y (4) mejorar la rendición de cuentas, acercando el avance de los PAG, para que los ciudadanos tengan, sean y tomen parte de la construcción del desarrollo.

En 2009 se comienza la aplicación del Sistema con monitoreo de 10 metas de gobierno donde se reclamó por una precisión al SIGOB de alertar acerca de atrasos importantes de acuerdo con la programación. El monitoreo de las 10 metas presidenciales fue un proceso que se desarrolló acorde con los tiempos planificados y tuvo los resultados esperados, más aún los requerimientos específicos solicitados por el gobierno fueron desarrollados por el PNUD-regional, según lo requerido de forma participativa<sup>91</sup>. La disposición inicial de los distintos sectores de gobierno claves para la tarea dirigida

---

<sup>88</sup> De acuerdo con la Secretaría regional del PNUD el SIGOB es: "un sistema de trabajo orientado al **"Desarrollo de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad"**. Viene siendo implementado desde hace 15 años, por lo que se considera, la codificación de una larga experiencia en desarrollo de enfoques conceptuales y herramientas para operativizarlos". Para más detalles véase en línea <<http://www.sigob.org/portal/formularios/default.aspx?opcion=2>>

<sup>89</sup> De acuerdo con MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SUSCRITO ENTRE EL PROYECTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – CENTRO REGIONAL DE SERVICIOS Y PNUD EL SALVADOR. El convenio que suscribirá el Centro Regional de Servicios de PNUD con la oficina de PNUD El Salvador, tenía como propósito general brindar a través del Proyecto Regional SIGOB, servicios de asistencia técnica necesaria para el establecimiento del Sistema SIGOB que está orientado a fortalecer las capacidades de gestión institucional para la gobernabilidad democrática y como objetivo primordial pretende desarrollar metodologías y herramientas para el soporte de la acción política gubernamental de la alta dirección del Gobierno de El Salvador.

<sup>90</sup> Los componentes del Plan Global Anti Crisis fueron: Apoyo a la producción y generación de empleo, sistema de protección social universal, fortalecimiento de las finanzas públicas y construcción de políticas de Estado para el desarrollo. En Gobierno de El Salvador, Secretaría Técnica de la Presidencia (2013), *El camino del cambio de El Salvador. Los legados de cuatro años de gestión*. Recuadro 1, pág. 35.

<sup>91</sup> De acuerdo a la metodología SIGOB, los instrumentos que se dejan en cada país, se construyen con la participación de los funcionarios públicos, por lo que es una construcción participativa y ajustada a las necesidades particulares.

en coordinación con la Secretaria Técnica de la Presidencia, permitió el desarrollo de acciones que se consideran centrales para el mejoramiento del sistema de inversión pública en estas 10 metas.

La incorporación de 120 metas adicionales en 2011, evidenció la falta de consensos entre las altas autoridades acerca de los procedimientos, y a su vez la necesidad de seguir trabajando en la habilitación de funcionarios públicos en esta materia, ya que, según los entrevistados no se lograron acuerdos acerca de las acciones para poder seguir implementando el sistema.

Dentro de los productos más destacados, está el trabajo realizado de nombre “*Racionalización de los Procesos de Formulación y Aprobación de Proyectos de Inversión Pública en la República de El Salvador*” en 2011, con objeto de identificar posibilidades de mejoras a la efectividad y oportunidad de la inversión pública. Este trabajo entregó orientaciones específicas para disminuir los tiempos en el proceso de la inversión pública que fue altamente valorado por los implicados en el proyecto.

A nivel de altas autoridades, el trabajo además contribuyó a la comunicación inter-institucional en la medida que el seguimiento y monitoreo demandó reuniones con diversas autoridades ministeriales. De esta forma se colaboró a fortalecer la cultura de trabajo coordinado al interior de gobierno.<sup>92</sup> Por su parte, desde el funcionariado responsable se evidenció la necesidad de habilitar en formulación de metas e indicadores, donde el apoyo en habilitación del PNUD fue central de acuerdo con los directamente implicados en las acciones desarrolladas.

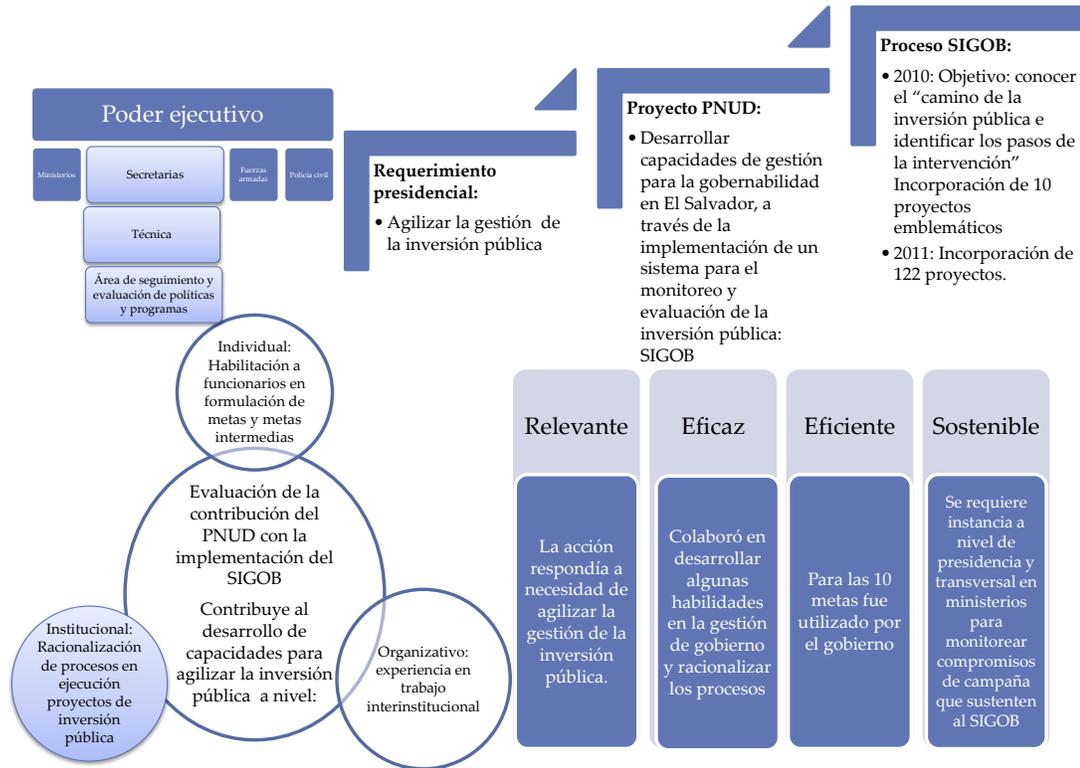
Destaca que el trabajo desarrollado por el PNUD fue considerado de alto nivel por los funcionarios implicados en forma directa y de gran importancia para mejorar la oportunidad de la gestión pública. Este consenso general, acerca de la relevancia del monitoreo de la gestión pública, para aumentar la efectividad del gobierno es uno de los logros más importantes en la materia. El trabajo desarrollado, sin antecedentes develó la importancia de tener una institucionalidad a nivel central y ministerial para el monitorio y seguimiento de políticas públicas.

Por tanto, la acción del PNUD mediante la implementación del SIGOB fue relevante según las necesidades de gobierno y los déficits de ciudadanía detectados, eficaz en la medida que monitoreó 10 metas de gobierno y recomendó medidas para mejorar la oportunidad de la gestión pública y eficiente ya que logró con los recursos disponibles, poner a disposición un sistema de monitoreo de metas de gobierno y habilitar a los funcionarios involucrados. La sostenibilidad de los procesos desarrollados por el SIGOB, en gran medida, depende del consenso de desarrollar una instancia para monitorear la gestión pública.

---

<sup>92</sup> Existen las actas de estas reuniones entre ministerios.

Esquema 6: Promoción de la transparencia y rendición de cuentas. SIGOB

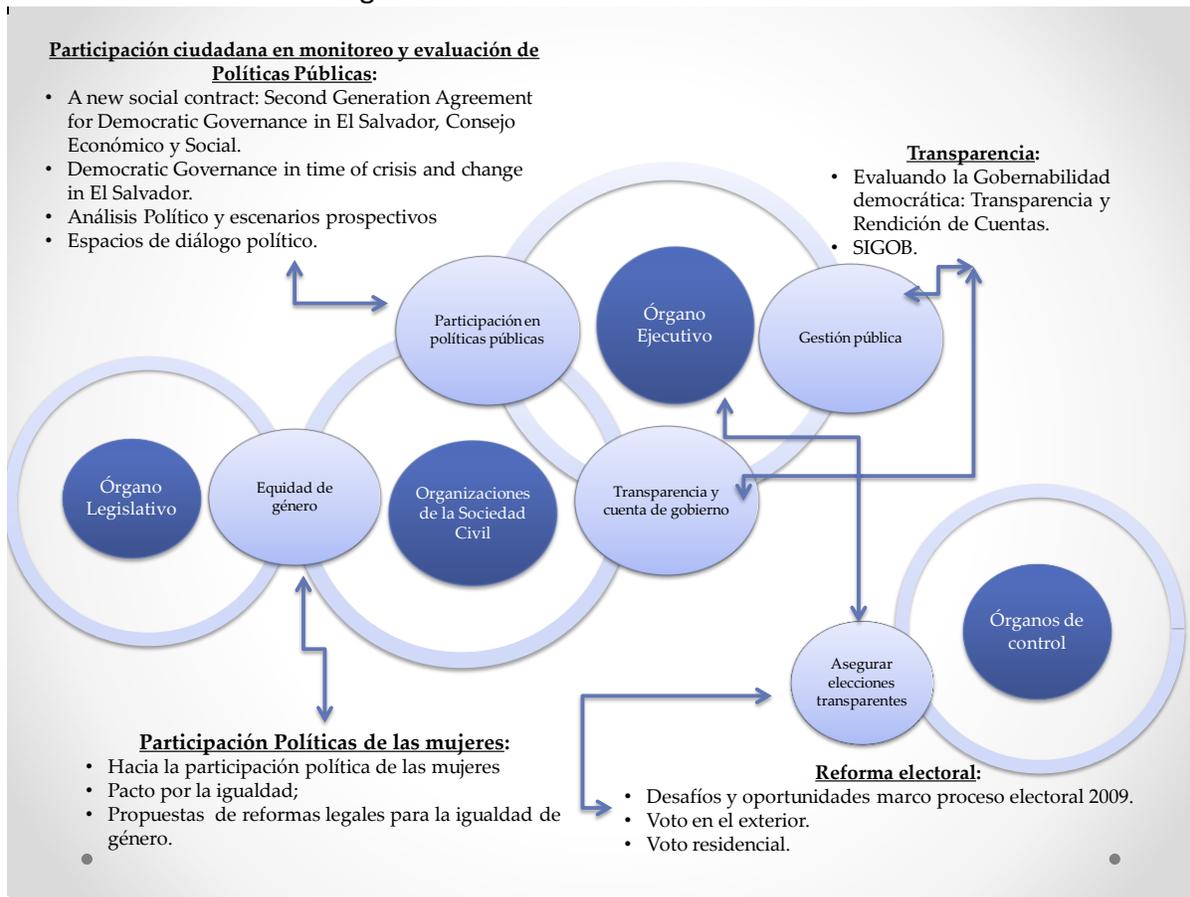


Se observa por tanto, que el PNUD puede seguir contribuyendo al proceso de racionalización de gobierno, para mejorar su desempeño. Las capacidades de la agencia y la semilla sembrada en contribuir a la cultura de la administración pública con capacidad de monitoreo y evaluación de la entrega de servicios sociales con la implementación del SIGOB, habilita a la agencia para continuar aportando en esta tarea. La alta valoración de los efectos positivos indirectos generados con estas acciones, deja la plataforma de legitimidad al interior del gobierno, posible de capitalizar por PNUD y con ello aportar al mejoramiento de la gestión pública de El Salvador.

#### 5.4 Actores vinculados a los proyectos evaluados

Según lo anterior, las acciones del PNUD entre los años 2009 y 2013, vinculadas a la participación en políticas públicas, transparencia y gestión pública, reforma electoral y equidad, tenían como finalidad contribuir a diseñar e implementar instrumentos para el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad democrática y mejorar las capacidades ciudadanas para vigilar el correcto ejercicio de los Derechos Humanos, velar por la equidad de género y participar en la formulación de políticas públicas. Después de realizado el análisis por sub efectos se puede mirar en forma general, la forma en que el PNUD ha trabajado según los destinatarios de sus acciones.

Esquema 7: Acciones evaluadas desarrolladas por el PNUD en el área de Democracia de Ciudadanía según destinatario. El Salvador 2009-2013



El esquema 5 muestra las acciones desarrolladas por la oficina del PNUD El Salvador en evaluación, según los ejes de intervención definidos y los actores implicados como destinatarios durante el periodo de análisis. En este esquema se puede ver que el PNUD desarrolló un trabajo en distintos sectores sociales (público, privado y tercer sector) en las temáticas de fortalecimiento de la participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas y mejoras en la transparencia del uso de los recursos públicos. El trabajo con el gobierno se vinculó con el mejoramiento de la gestión de la inversión de gobierno. Por su parte, la Asamblea Legislativa y las Organizaciones de la Sociedad Civil involucradas en la promoción de la participación política de las mujeres, fueron los destinatarios de este eje. Para la reforma electoral el trabajo se efectuó con el órgano de control responsable de la transparencia de las elecciones de representantes públicos, el Tribunal Supremo Electoral-TSE, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Según lo revisado, en 2009 los déficits más importantes en Democracia de Ciudadanía según los indicadores del Banco Mundial se referían a: Voz y rendición de cuentas, Control de la corrupción y Efectividad de Gobierno.

La capacidad de los ciudadanos de un país de participar en la elección de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre, era una tarea relevante (voz y cuenta pública) según estos datos. El PNUD ejecuta en el área de la reforma electoral una acción de alianza estratégica con la Unión Europea y el Tribunal Supremo Electoral-TSE, acorde con los acuerdos internacionales referidos a los Derecho Civiles y Políticos. En este mismo sentido el trabajo desarrollado en el Consejo Económico y Social-CES por solicitud del gobierno entrante en 2009, se plantea como una posibilidad de mejorar las capacidades de la ciudadanía de ejercer sus derechos de expresión y participación social y política y con ello contribuir a la resolución pacífica de conflictos y al desarrollo económico y social del país.

Respecto de los proyectos desarrollados en transparencia, también se vinculan con dimensiones de la Democracia de Ciudadanía donde existía un desempeño menor en términos comparativos al resto de los países (control de la corrupción) y donde la gestión presidencial del 2009 solicitó al PNUD el apoyo para desarrollar un programa que ayudará a evaluar el desempeño gubernamental en términos de transparencia y rendición de cuentas. El déficit en efectividad del gobierno, en particular en la inversión pública, fue también abarcado por la oficina del PNUD con el proyecto de Sistema de Gestión para la Gobernabilidad-SIGOB<sup>93</sup> como se señaló.

Es decir, la acción del PNUD en el periodo de observación en Democracia de Ciudadanía invirtió sus fondos en las áreas donde se presentaban mayores déficits de ciudadanía.<sup>94</sup> A su vez, consideró tanto a las Organizaciones de la Sociedad Civil como a los organismos de Estados involucrados en las áreas abordadas, de forma de contribuir en garantizar el correcto ejercicio de los derechos de los cuales son portadores las salvadoreñas y los salvadoreños en forma integral.

## VI. Conclusiones

Las conclusiones de esta evaluación se basan en un análisis de la relación de las transformaciones del efecto y sub efectos con las acciones desarrolladas por el PNUD en este ámbito entre los años 2009 y 2013. Los criterios que evaluaron las acciones desarrolladas por el PNUD en el área de Democracia de Ciudadanía en el periodo 2009-2013, fueron: los déficits en Democracia de Ciudadanía, la integralidad de dichas acciones, la construcción o no de consensos necesarios para que los cambios se produjeran, el nivel de evaluación de tiempos y recursos necesarios en la formulación de metas, la contemplación

---

<sup>93</sup>El proyecto de Gestión para la Gobernabilidad, es de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, orientado a fortalecer las capacidades de gestión institucional para la gobernabilidad democrática. Los productos desarrollados por este proyecto se visualizan a través de sistemas de gestión, por ello también es reconocido en la región bajo el nombre de SIGOB. Proyecto regional, en línea ><http://www.sigob.org/portal/formularios/default.aspx?opcion=6> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2013].

<sup>94</sup> Para más detalle de la inversión del PNUD en las acciones evaluadas, véase Anexo 4: Matriz de proyectos en Evaluación.

del estado de avance en que se encontraban los efectos y sub efectos para la definición de productos y el aporte en la habilitación de los actores para continuar con el avance de las demandas ciudadanas.

## 6.1 Fortalecimiento del sistema electoral

Como se viera, El Salvador manifiesta un retraso en el indicador de voz y cuenta pública; esto es en la capacidad de los ciudadanos de participar en la elección de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre. El PNUD responde a este problema con el trabajo desarrollado en el área de la reforma electoral, para ponerla acorde con los acuerdos internacionales de Derechos Civiles y Políticos. Para tal efecto, realiza una alianza estratégica con la Unión Europea y desarrolla su trabajo con el Tribunal Supremo Electoral- TSE, El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Se debe destacar el trabajo del PNUD con el Tribunal Supremo Electoral, éste evidencia un alto nivel de oportunidad y calidad, logrando instaurar un proceso de elecciones de representantes públicos en El Salvador en forma eficiente. Sus acciones permitieron cubrir los déficits en esta área para las elecciones de 2012 y a verificar en 2014 en las elecciones. Una adecuada planificación fue, en los tiempos y las tareas a desarrollar, la guía para la consecución de los resultados obtenidos.

Si bien pueden quedar algunos factores a corregir durante procesos eleccionarios, el trabajo del PNUD y otros organismos internacionales interesados, logró los efectos esperados. Existe una idea generalizada, de acuerdo con la información levantada, que la población considera que se desarrolló y se va a desarrollar un proceso de elecciones dentro del marco de un Estado de Derecho entre los años 2009 y 2014 mediante nuevos mecanismos que mejoran las posibilidades de ejercicios de estos derechos.

El Foco de la acción del PNUD buscó cerrar brechas de participación en elecciones de representantes, clave para el fortalecimiento del sistema democrático. Por tanto, se relaciona con un ámbito de la democracia de ciudadanía estratégico del país en un contexto de conflicto armado reciente.

La acción de la agencia fue integral en su gestión ya que consideró a los salvadoreños residentes y no residentes en El Salvador. Con ello se generó una estructura de posibilidades para ejercer el derecho a elegir representantes más allá de los límites territoriales y en consideración con las características geográficas del país.

Además, existía la Gobernabilidad para el cambio, ya que había consenso, en los sectores, de la importancia de disminuir las brechas de acceso en el proceso de elección de representantes. El valor agregado del PNUD como un actor técnico neutro, fue central para arribar a estos consensos. A su vez, producto del tiempo de trabajo, existió claridad en las capacidades del TSE para llevar a cabo las acciones propuestas.

Es posible pronosticar una sostenibilidad de los cambios dada la aprobación de la ley de voto en el exterior, la modificación de la ley electoral en 2013 para la constitución de Consejos Municipales Plurales y el fortalecimiento del TSE manifiesto en las elecciones de 2012.

## 6.2 Promoción de igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de las mujeres

Los avances en materia de género<sup>95</sup> se explican, en parte, por el compromiso de figuras públicas de distintos sectores políticos; por el trabajo estratégico desarrollado por el actual gobierno y, por la acertada estrategia del PNUD y otros organismos internacionales de trabajo con la Asamblea Legislativa y Organizaciones de Sociedad Civil para lograr marcos legislativos en favor de la equidad. La acción mancomunada de todos estos actores permitió la ejecución de la agenda y la existencia de una política en el área; las transformaciones en la institucionalidad del poder legislativo y ejecutivo en materia de género.

La contribución del PNUD tenía por fin instalar la perspectiva de género en la cultura nacional y en las prácticas institucionales del Estado. La estrategia de trabajar de forma directa con el órgano legislativo mediante la construcción y aplicación de una agenda por parte de distintos sectores políticos, redundó en avances en materia de género a distintos niveles: en la incorporación de una instancia al interior de la Asamblea, en las atribuciones del Instituto de la Mujer-ISDEMU para velar por el respeto de los derechos de las mujeres, en la aprobación de leyes relacionadas y en la consolidación de liderazgos políticos.

La aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, en noviembre de 2010, de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres en marzo de 2011<sup>96</sup> y en la modificación de la ley de partidos políticos la incorporación de una cuota de 30% de mujeres en las propuestas de partidos, demuestran la efectividad de la estrategia de trabajar con el poder legislativo en materia de promoción de la igualdad y equidad de género.

La existencia de un consenso transversal entre distintos sectores políticos, fue clave y estratégico para llegar a los resultados obtenidos en el periodo. La labor del Grupo Parlamentario de Mujeres, con apoyo del PNUD, que se constituyó con respaldo transversal en el periodo 2009-2013 como un espacio de concertación político-parlamentario, demuestra la existencia de este consenso presente en distintos sectores políticos. Se logró definir y ejecutar una agenda con su plan operativo a cabalidad y que ya tiene una siguiente agenda 2012-2015, que continúa el trabajo de forma sostenible en materia de género.

---

<sup>95</sup> En términos de igualdad y equidad de género y protección de los DDHH de las mujeres se observa en el periodo de 2009 a 2013 un aumento IDH corregido por género, un ascenso del porcentaje de mujeres en cargos de poder en general, a excepción de los cargos ministeriales donde su presencia disminuye. A su vez, desciende la tasa de mortalidad materna, se mantiene la situación de exclusión y segregación de las mujeres en el mercado laboral y mejora la atención a mujeres víctimas de violencia, por mencionar los más importantes.

<sup>96</sup> De GRUPO PARLAMENTARIO DE MUJERES (GPM) Agenda 2012-2015 y Plan Operativo 03/10/2012.

La contribución del PNUD fue central para la obtención de estos productos. Es de destacar la tarea realizada en monitoreo y evaluación, que permitió hacer los ajustes necesarios para obtener los objetivos definidos y la instauración de un Pacto por la igualdad, donde su valor con un agente técnico generador de conocimiento fue central.

Por tanto, en conocimiento del aumento sostenido de la presencia de mujeres en cargos públicos, la voluntad política del ejecutivo de avanzar en equidad de género entre 2009 y 2013 y la existencia de distintos sectores políticos interesados en mejorar la representación de mujeres en cargos de poder, es posible señalar, que la acción del PNUD en este sub efecto se enfocó de forma adecuada al buscar acuerdos para cambiar marcos institucionales que promovieran la inclusión de la perspectiva de género en el Estado. A su vez, el trabajo se desarrollara con la Asamblea Legislativa y las Organizaciones de la Sociedad Civil para construcción y ejecución de la agenda, habla de la integralidad de la gestión en esta materia al considerar en forma simultánea ambos sectores. El trabajo se desarrolla desde 2005 por el PNUD, y entregó luces para plantear objetivos realistas de acuerdo con las capacidades instaladas en ambos sectores sociales.

### **6.3 Promoción de participación ciudadana en formulación de políticas públicas**

En el periodo en materia de promoción de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, la contribución del PNUD se refirió al apoyo del funcionamiento del Consejo Económico y Social, el trabajo de diálogo político con actores y el desarrollo de Proyectos de Análisis Políticas y Escenarios Prospectivos-PAPEPs.

#### **CES**

El diálogo social que el Gobierno impulsó, y respecto del cual solicitó apoyo del PNUD, constituye un importante esfuerzo por fortalecer la democracia y su gobernabilidad. La creación de una instancia tipo Consejo Económico y Social-CES por decreto presidencial, se orientaría a construir los acuerdos que le permitieran al país llevar adelante las reformas que requiere. Buscaría también superar la conflictividad que había caracterizado la relación entre los diversos actores sociales; y mejorar sus capacidades de ejercer el derecho a la participación de la ciudadanía.

Se trata, por lo tanto, de una iniciativa de gran relevancia para el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía, ya que contribuye a mejorar las capacidades de la sociedad salvadoreña de participar en la definición y monitoreo de políticas públicas y de resolver sus conflictos de manera pacífica dentro del marco jurídico del país.

El CES fue constituido por Decreto Presidencial en 2009 y, antes que éste iniciara su labor, el Gobierno –con la anuencia de los actores sociales– solicitó que el PNUD ejerciera la Secretaría Técnica responsable de apoyar técnica y logísticamente el trabajo del CES, como también de habilitar a los actores para que puedan representar sus intereses de manera efectiva e informada.

El CES nace con una perspectiva integradora de los distintos sectores sociales (empresariales, sindicales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil) e integral en el sentido de que contempla todas las acciones que requiere una efectiva participación de los actores. Por ello, cuenta con el pleno respaldo de los actores convocados a ser parte del CES. Sin embargo, su génesis no está exenta de dificultades. A los problemas propios de este tipo de institución, se suman la falta de acuerdos respecto de cuáles son los grupos sociales representativos y a quienes efectivamente representan. Además el rol del gobierno ha sido objeto de controversia por su ausencia reiterada en las reuniones de la instancia. La labor del PNUD también se vio afectada por la falta de claridad del decreto constitutivo del CES respecto del rol que le cabe a la Secretaría Ejecutiva.

Con el correr del tiempo, estas divergencias respecto de la conformación de la institución (o, lo que algunos actores llamaron su “pecado original”) se fueron agudizando, hasta el punto en que en la actualidad todos los actores coinciden en que se requiere un cambio de fondo al CES. Ello quedó plenamente de manifiesto con el alejamiento del sector empresarial del CES, lo que invalidó de manera significativa su legitimidad como órgano representativo de la diversidad de intereses prevalecientes en el país. Si bien, el alejamiento del sector empresarial se origina en razones distintas al CES, el retorno de los empresarios solo es posible con un CES distinto al actual. Necesidad de cambio con la que coinciden todo el resto de los involucrados.

El trabajo del PNUD es evaluado muy positivamente por todos los actores. De hecho, el principal factor que no se quiere cambiar en el nuevo CES, es el rol del PNUD como secretaría ejecutiva. Por el contrario esta se busca fortalecer, demandándosele un mayor rol en el apoyo técnico a la institución. Los actores reconocen también el aporte de la oficina regional del PNUD ya que habilitó a la Oficina Nacional en un trabajo donde no tenía experiencia. De acuerdo a los entrevistados, el importante apoyo del PNUD al CES consolidó su imagen de un organismo serio en la producción de conocimiento y habilitación de actores para la construcción de acuerdos.

La evaluación general del CES tiene elementos positivos y negativos. Entre estos últimos destaca la salida del sector empresarial y el reducido número de acuerdos que este logra en sus primeros años de existencia. Sin embargo, el hecho de haber logrado acuerdos entre todos los sectores es algo inédito, y muy necesario, en El Salvador. Sin duda, el resultado más positivo es el consenso general que actualmente existe acerca de la importancia del CES; más allá de los cambios que requiere para proyectarse en el tiempo. El aprecio por el diálogo social para la construcción de acuerdos en la definición de políticas públicas, es un gran paso para hacer viable una institución que estiman necesaria todos los sectores.

La sostenibilidad y continuidad del CES, se relaciona con darle una existencia legal a esta institución que le otorgue mayor autonomía y recursos. Es clave también que la ley asegure que los actores que participan sean efectivamente los de mayor representatividad a nivel nacional. Existe coincidencia, a su vez, que el sector académico debe seguir participando, pero esta vez con voz y voto. Más allá del

desencanto con la actual iniciativa, los actores parecen coincidir en las características que debiera tener la nueva institución.

Los actores han solicitado que el PNUD acompañe y apoye su proceso de reconstitución, aportando experiencia internacional en la materia y constituyéndose en un espacio de diálogo sobre el CES, especialmente entre los actores que no participan en el (sector empresarial, partidos políticos y parlamentarios). Dicho diálogo debiera producir un consenso para la aprobación de la ley del CES, que defina sus miembros, recursos y funciones. Un importante tema a clarificar es cómo se asegurará la representatividad de parte de las organizaciones.

Por tanto, en consideración al déficit de voz y cuenta pública según los indicadores del Banco Mundial entre los años 2009 y 2013, y la convocatoria del Ejecutivo en 2009 para constitución del CES se puede señalar que la contribución del PNUD se enfocó en forma acertada al buscar acuerdos entre múltiples actores que fortalecieran la gobernabilidad democrática de las reformas para fomentar el desarrollo económico y social que se implementaron por el gobierno. Consideró principales actores sociales, pero con un muy desigual nivel y capacidad de representación. A ello, respondió con habilitación para el diálogo y la construcción de acuerdos en particular de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La salida de la ANEP que debilitó el CES, fue un hecho político que no fue posible de revertir. Sin embargo, hay consenso entre todos los actores de la importancia de la instancia, un gran avance a capitalizar al futuro.

#### Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos-PAPEPs

El trabajo desarrollado por los PAPEPs con apoyo del Centro Regional del PNUD, ha permitido el desarrollo de conocimiento de alto nivel respecto de las áreas que componen la gobernabilidad democrática y en particular, las referidas a la Democracia de Ciudadanía. El proceso de construcción de los PAPEPs participativo y convocante de especialistas en la materia, permitió una sólida asimilación de la información que habilita a los miembros del PNUD en El Salvador para establecer diálogos de alto nivel con autoridades públicas del país.

#### Diálogo político con actores

Desde el año 2007 la oficina del PNUD impulsa el diálogo político con actores en temas claves para el país. El PNUD ha actuado como: convocante, facilitador, brindando apoyo técnico, coordinando y procesando resultados para generar propuestas. La calidad, objetividad y oportunidad con que se evalúa la producción de conocimiento por parte del PNUD ha fortalecido su capacidad de convocatoria en el país. Es muy importante que el PNUD utilice esta capacidad de convocatoria de distintos sectores sociales y se constituya un puente de diálogo entre diferentes posiciones, para promover el Desarrollo Humano del país.

Por tanto, en el área de fortalecimiento de la participación y monitoreo de políticas públicas, el trabajo del PNUD ha facilitado la generación de un consenso general acerca de la importancia de esta dimensión. Este es un importante avance respecto de la historia de conflicto entre sectores que inhibió el desarrollo nacional.

#### **6.4 Promoción de transparencia y rendición de cuentas públicas**

Las acciones del PNUD en el área de Transparencia responden a las demandas del Ejecutivo, en particular de la Subsecretaría de Anticorrupción, para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y el desarrollo de su labor. El proyecto ejecutado busca monitorear el uso del poder público para beneficio privado, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados. Sin duda, esta es una acción pertinente de acuerdo con los déficits en Democracia de Ciudadanía del país, por su alto interés público y en coherencia con las estrategias del Ejecutivo.

La constitución del Instituto de Acceso a la Información Pública tardó más de lo especificado, como también la elaboración del sistema de indicadores; ello generó un retraso en la ejecución de las acciones encaminadas a la consecución del mapeo, diseño y validación de indicadores de monitoreo y seguimiento de la política de transparencia y anticorrupción. Sin embargo, la capacidad y calidad de los profesionales a cargo del PNUD; permitió seguir con el trabajo y responder a las necesidades que emergieron en el camino. El apoyo del PNUD a la institucionalidad reciente en el país definida por la LAIP y el trabajo con los jóvenes, evidenció la capacidad de la oficina para responder a factores externos de forma adecuada. Las medidas tomadas por el PNUD en esta materia fueron oportunas, considerando el estado incipiente de aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La sostenibilidad de los procesos desarrollados en materia de transparencia, requiere mantener la habilitación de actores institucionales y sociales, para así continuar con el progreso alcanzado en este periodo. La acción desarrollada por el PNUD en esta área puso de relieve la necesidad de conocer la información a transparentar, para ayudar al control de la corrupción en el uso de bienes públicos y las capacidades necesarias de los funcionarios para dicha tarea.

#### **6.5 Eficiencia de la gestión pública**

Para aportar en la gestión de la inversión pública de gobierno, el trabajo desarrollado por el PNUD consistió en la implementación del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad-SIGOB, orientado al monitoreo de diez metas que formaban parte del proyecto de gobierno. Las actividades ejecutadas por el SIGOB con la Secretaría Técnica, son consistentes con la atención de otras de las grandes debilidades de El Salvador: el bajo desempeño en efectividad del gobierno y el bajo nivel de inversión pública. Responde también a una importante preocupación ciudadana y a la necesidad de la nueva coalición gobernante, por primera vez en el poder, que recibe las finanzas públicas después de la crisis económica del año 2008 con su fuerte impacto en la economía salvadoreña.

El SIGOB se orienta a apoyar una inversión pública más eficiente y oportuna. Avanzar en este objetivo reforzaba lo que se hacía a través de los proyectos en transparencia y la ley de la función pública en el gobierno<sup>97</sup>. Este proyecto, por tanto, forma parte de una acción sinérgica entre profesionalización de la burocracia, mejoramiento de la gestión y transparencia del Estado; donde el PNUD tuvo que trabajar en forma simultánea.

El SIGOB apoyó a la Secretaría Técnica de la Presidencia en el desarrollo de acciones que se consideran centrales para el mejoramiento del sistema de inversión pública. Destacó el trabajo de *Racionalización de los Procesos de Formulación y Aprobación de Proyectos de Inversión Pública en la República de El Salvador de 2011*. Ello supuso un trabajo interinstitucional y la habilitación de funcionarios en la definición, monitoreo y evaluación de metas.

El proceso de racionalización permitió conocer el circuito de la inversión en términos de sus requerimientos e identificó medidas concretas para mejorar su eficiencia y eficacia, al disminuir los tiempos de gestión. Además, el trabajo desarrollado con el seguimiento de 10 metas presidenciales, inauguró un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos prioritarios del Ejecutivo. Su desarrollo fue acorde con los tiempos planificados y se obtuvo el monitoreo de las 10 metas.

Sin embargo, a lo largo del proceso, se desdibujó el alineamiento del grupo de funcionarios relevantes para realizar esta tarea. Ello, sumado a la incapacidad de la administración para construir un sistema general de monitoreo y evaluación de metas; impidió la continuidad y generalización del método propuesto por SIGOB. Sin embargo, las posibilidades del sistema fueron bien valoradas, y el trabajo desarrollado por el PNUD fue evaluado -por los agentes más cercanos- como confiable y de alto nivel; lo que aporta legitimidad a la plataforma de mejoramiento del monitoreo de la gestión pública que se propuso.

Según lo anterior, las acciones del PNUD en el área de Democracia de Ciudadanía, han contribuido a la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales, y jugado un papel complementario al del gobierno y otros socios en este sentido, tanto en su capacidad de convocatoria, como de generación de conocimiento, así como de guía de los procesos. Para ello, el foco de la acción, su integralidad, la búsqueda de consensos y el trabajo simultáneo con diversos sectores sociales han sido claves en los avances logrados por el trabajo desarrollado entre los años 2009 y 2013 por el PNUD en los ejes que establecieron como prioritarios. El PNUD durante este periodo realizó acciones que contribuyeron con las mejoras de estas dimensiones y que respondieron a demandas históricas y coyunturales de la coalición por primera vez en el poder ejecutivo, según el estado de avance en cada uno de los sub efectos esperados. Esto con el apoyo de otros agentes internacionales, la oficina regional del PNUD y la legitimidad de las demandas entre los distintos sectores.

---

<sup>97</sup> El trabajo en el área de fortalecer la función pública fue de apoyo por parte del PNUD y no tiene proyectos específicos evaluados relacionados en el periodo de observación.

En las dimensiones que permiten medir el efecto de las acciones evaluadas del PNUD en Democracia de Ciudadanía entre los años 2009 y 2013, el aumento en el indicador de estabilidad política se puede comprender, en parte, por la consolidación de un procedimiento democrático para elegir a los representantes del pueblo salvadoreño. El aumento histórico de presencia de mujeres parlamentarias en 2012 y los marcos normativos logrados en materia de género, también son reflejo de la contribución del PNUD en el trabajo desarrollado, y deja la gestión del PNUD en la materia como efectiva. La caída en los indicadores de control de la corrupción, eficiencia del gobierno y voz y cuenta pública, se puede asociar de alguna forma, a que el trabajo para mejorar estas áreas requiere asegurar los cimientos donde se ejecutaran las futuras acciones, que aún no se expresan en los indicadores, pero donde se han producido importantes avances con la obtención de los consensos entre distintos sectores del país, acerca de la necesidad de seguir trabajando en estas áreas.

Por tanto, la acción del PNUD durante en el periodo en observación, ha contribuido a los efectos de desarrollo en aquellas dimensiones donde ha tenido un trabajo anterior (reforma electoral y participación política de las mujeres) y ha construido cimientos para que se produzcan los resultados esperados en transparencia, gestión de gobierno y participación en la definición de monitoreo de políticas públicas.

Las sugerencias presentadas buscan fortalecer la obtención del efecto esperado, y aportar a subsanar los déficits en Democracia de Ciudadanía en el país y con ello mejorar las condiciones de Desarrollo Humano de El Salvador en los próximos cuatro años; de acuerdo con el valor agregado del PNUD y el estado de avance en las distintas líneas, así como la identificación de la información que permitan el monitoreo y la evaluación a nivel de efecto.

## **VII. Recomendaciones**

De acuerdo con los déficits de Democracia de Ciudadanía en El Salvador, la acción del PNUD ha respondido de forma relevante a ellos y en aquellas áreas transversales que son básicas para la obtención del fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad y de las capacidades ciudadanas para exigir el correcto uso de los derechos, de los que son portadores las salvadoreñas y los salvadoreños. En consideración que el foco y por tanto la inversión de la Oficina ha sido pertinente para los efectos de Desarrollo buscados en esta área, las recomendaciones serán a nivel de precisión del trabajo ya desarrollado evaluado como relevante, con objeto de mejorar la efectividad. Estas sugerencias van en el sentido de concentrar el trabajo de manera de obtener resultados adecuados a las necesidades, según los estados de desarrollo del país en las distintas áreas abordadas y el rol del PNUD.

En general, en un plazo de 4 años del Plan de Acciones Programa País, las posibilidades de afectar en el sentido de mejorar la Democracia de Ciudadanía, desde las posibilidades del PNUD en El Salvador, se sugiere busquen aquellos pasos necesarios donde se requiere de un mayor avance, en particular en las

áreas nuevas desarrolladas por el PNUD (CES, transparencia y SIGOB) y la consolidación del trabajo desarrollado en materia de participación política de las mujeres, transversalización de género y reforma electoral, en especial en el nuevo proceso de la elección de los consejeros municipales y de voto en el exterior.

En forma específica, la efectividad del trabajo en los proyectos de voto residencial y en el extranjero, califica al PNUD como un actor central para apoyar la **modernización del sistema electoral** en base a la experiencia del proceso de elecciones de 2014, a nivel local y en el extranjero en coordinación con la Unión Europea. Para ello se recomienda:

- Mantener un perfil técnico sin vínculos ideológicos explícitos.
- Evaluar las capacidades instaladas a nivel en los municipios para el proceso electoral.
- Sacar lecciones aprendidas para mejorar el correcto ejercicio del derecho a voto de las salvadoreñas y los salvadoreños fuera del país.
- Fomentar la participación ciudadana a nivel local en conjunto con la Unión Europea, socio clave en el desarrollo del trabajo y en la formulación y monitoreo de las políticas económicas y sociales locales.

Por su parte, para seguir avanzando en **equidad de género** en el país, dado el trabajo realizado y la existencia de los consensos necesarios entre distintos sectores sociales, se recomienda que el PNUD apoye el monitoreo y evaluación de la aplicación de los nuevos marcos normativos logrados durante entre los años 2009 y 2013. Este trabajo permitiría también identificar en la práctica los factores que dificultan y aquellos que facilitan la aplicación de las leyes aprobadas para definir futuras acciones.

Para esta tarea se recomienda:

- Evaluar las modificaciones que se requieren a nivel institucional y de la ciudadanía para la aplicación de los marcos normativos logrados en el periodo.
- Evaluar disposición de actores y generar estrategia para lograr consenso acerca de la importancia del fortalecimiento institucional requerido para implementar la normativa existente.
- Continuar con el trabajo de monitoreo y seguimiento del acceso al poder de las mujeres para visibilizar las brechas de género.
- Apoyar el desarrollo de habilidades ciudadanas para la acción política en pos de la equidad.

Con objeto de **fomentar la participación ciudadana en el monitoreo y evaluación de políticas públicas**, se recomienda mantener el esfuerzo por fortalecer el diálogo social a través de la continuación del trabajo en el CES, los PAPEPs y el diálogo político con actores con las siguientes consideraciones:

En el caso del CES se sugiere:

- Apoyar el trabajo de definición participativa de funciones, procedimientos, protocolos y compromisos del CES.
- Apoyar la búsqueda de consensos para el otorgamiento de una ley del CES. Para ello se sugiere identificar los consensos necesarios y estrategias para conseguirlos.
- Realizar un mapa de actores para conocer las capacidades, importancia y relevancia de actores para idear la búsqueda de la ley CES y habilitación requerida por los actores.
- Apoyar la habilitación a cada actor por separado para que tome conciencia que sus intereses tienen mayores posibilidades de obtenerse en una instancia de diálogo y fomentar el respeto entre las partes.
- Considerar la representatividad de participantes de la instancia. Para ellos se recomienda, apoyar la institucionalización a través de un registro público de Organizaciones Sociales en el país.
- Proponer que el CES sea una instancia con apoyo del gobierno pero que no participe directamente del mismo, por ejemplo el Presidente de la República podría nominar a la autoridad máxima de esta instancia.
- Contribuir a la identificación de temas acotados y estratégicos donde converjan intereses que permita salir de posiciones y moverse a intereses comunes entre las partes representadas.

De esta forma el PNUD puede colaborar a evitar la “fatiga del diálogo”<sup>98</sup> esperable en procesos con poco entendimiento y ningún cambio.

En referencia a los PAPEPs, se recomienda continúen desarrollándose en forma participativa al interior de la oficina y que potencie análisis de actores para conocer las posibilidades de arribar a consensos que permitan la consecución de las metas propuestas. En términos de diálogo político con actores, se sugiere que el PNUD extienda estas acciones para construir al conocimiento en forma conjunta y mejorar las posibilidades de consensos entre sectores.

En términos de **modernización del Estado**, se sugiere que el PNUD siga con el trabajo de transparencia y SIGOB realizado, con las precisiones que a continuación se señalan y sumar un trabajo para fomentar la profesionalización del Estado.

En el área **transparencia** del uso de recursos públicos, se recomienda que el trabajo del PNUD se concentren en apoyar la aplicación de la LAIP y en cumplimiento de la UNCAC, primero en un sector específico estratégico, que cuente con claros actores interesados desde las Organizaciones de la Sociedad Civil, en particular de jóvenes, para así aportar a un recambio generacional. Para ello se sugiere:

---

<sup>98</sup> Manual de diálogo democrático PNUD.

- Conocer gestión interna del sector y la información a transparentar.
- Habilitar a funcionarios del sector donde se levantará la información a transparentar.
- Habilitar las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculada con el piloto sectorial (ver herramienta TICs).
- Frente al nuevo escenario político evaluar la necesidad de generar o fortalecer los consensos.
- Buscar experiencias de legislaciones que han contribuido a cambios culturales en las prácticas de control de la corrupción en la región.
- Identificación de vacíos de ley ante la ejecución en el sector.
  - De procedimientos para nombrar a los profesionales.
  - De capacidades de funcionarios involucrados.

De acuerdo con las acciones realizadas en materia de **gestión de gobierno**, en consideración a la experiencia de la aplicación del SIGOB, en futuras acciones, parece relevante considerar la importancia de crear un escenario propicio para la total implementación y sostenibilidad de un sistema de mejoramiento en la gestión pública. Por ello, se recomienda que la acción del PNUD se dirija a avanzar primero en la creación de la institucionalidad necesaria para que opere un sistema de metas gubernamentales. Por sobre todo, facilitando el compromiso del Presidente y todos los Ministros de Estado con esta tarea; como con la creación de una red de gerentes públicos responsables de llevarla adelante y la habilitación de capital humano requerido. A partir de esa base, el PNUD puede construir a la implementación un sistema de metas para darle mayor eficiencia y efectividad a la acción pública, particularmente a aquella que se corresponde con los principales compromisos del gobierno con la ciudadanía. En este sentido se recomienda:

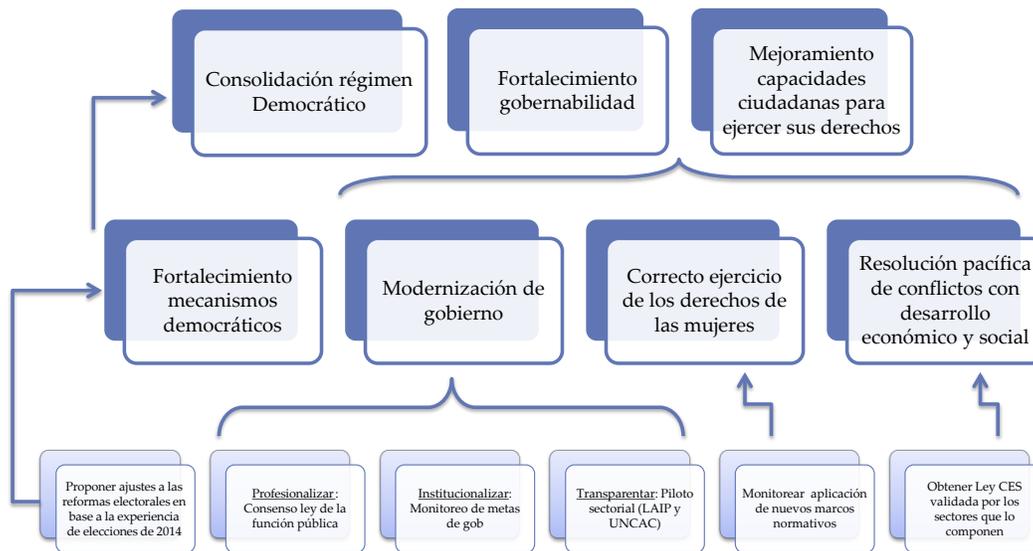
- Contribuir para generar consenso en el Gobierno para adquirir un compromiso estratégico (de largo plazo) con sistema de metas.
- Apoyar el diseño de una política para establecer los mecanismos y obligaciones de las reparticiones en relación al monitoreo de los compromisos definidos que considere:
  - Respaldar la creación de una instancia que se encargue de monitorear el cumplimiento de las prioridades del gobierno y una red en el Ejecutivo que alimente este sistema.
  - Proponer iniciar el trabajo de monitoreo con los principales compromisos de campaña de Gobierno.
  - Identificar la información disponible para monitorear los compromisos definidos.
  - Aportar en cerrar las brechas de capacidades en funcionarios responsables seguimiento y evaluación en cada institución.

Para contribuir a la **profesionalización de la gestión de gobierno**, como es un tema incipiente en la oficina, se recomienda que la identificación de mayorías necesarias para lograr dichos acuerdos, sea de especial desarrollo (governabilidad del cambio).

## 7.1 Mapa de efectos y sub efectos esperados

En el esquema 10 se presenta propuesta de mapa de efecto y sub efectos, que permite ver la contribución diferenciada de las distintas acciones propuestas posibles de realizar por el PNUD, para el diseño y adopción de *instrumentos para la consolidación del régimen democrático, la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y de la participación cívica en la formulación de las políticas públicas.*

Esquema 8: Mapa de acciones y efectos esperados



Según esta propuesta de mapa de efecto y sub efectos se puede diferenciar a qué dimensión de la Democracia de Ciudadanía contribuyen las acciones a seguir desarrolladas por el PNUD, según las recomendaciones realizadas, de acuerdo con el estado de avance en los efectos encontrados y la contribución del PNUD en estas materias a la fecha.

Sacar lecciones aprendidas de la aplicación de la nueva normativa en las elecciones de representantes para nuevas modificaciones en esta normativa, contribuyen en forma directa al fortalecimiento de los mecanismos democráticos de representación en el país, y es una tarea donde el PNUD puede seguir contribuyendo según su experiencia.

A su vez, la obtención de una ley de la función pública consensuada entre distintos sectores, la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación de las metas de gobierno y la identificación de las dificultades de la aplicación de la LAIP a nivel institucional y de las Organizaciones

de la Sociedad Civil, también son acciones posibles de ser apoyadas por el PNUD, que aportan a la modernización del gobierno y donde existe conocimiento por parte de la agencia.

Velar por la correcta aplicación de los marcos normativos logrados en el periodo en materia de género, es a su vez, una labor donde el PNUD puede contribuir y con ello mejorar las posibilidades del correcto ejercicio de los derechos que las mujeres son portadoras.

Por su parte, la conducción del proceso participativo para la institucionalización del Consejo Económico y Social, es un trabajo posible de desarrollar por el PNUD, que mejora las posibilidades de resolución pacífica de conflictos con desarrollo en el país.

A su vez, el fortalecimiento de los mecanismos democráticos contribuye en forma directa a la consolidación del sistema democrático y la modernización del gobierno, los avances en materia de equidad y en la cultura de diálogo social del país, aportan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y al mejoramiento de las capacidades ciudadanas de las salvadoreñas y los salvadoreños para ejercer sus derechos.

Esta vinculación entre distintos niveles de sub efectos y efecto en el mapa propuesto, permite tener claridad de los ámbitos donde las acciones a desarrollar por el PNUD contenidas en las recomendaciones de esta evaluación, contribuyen al fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía en El Salvador.

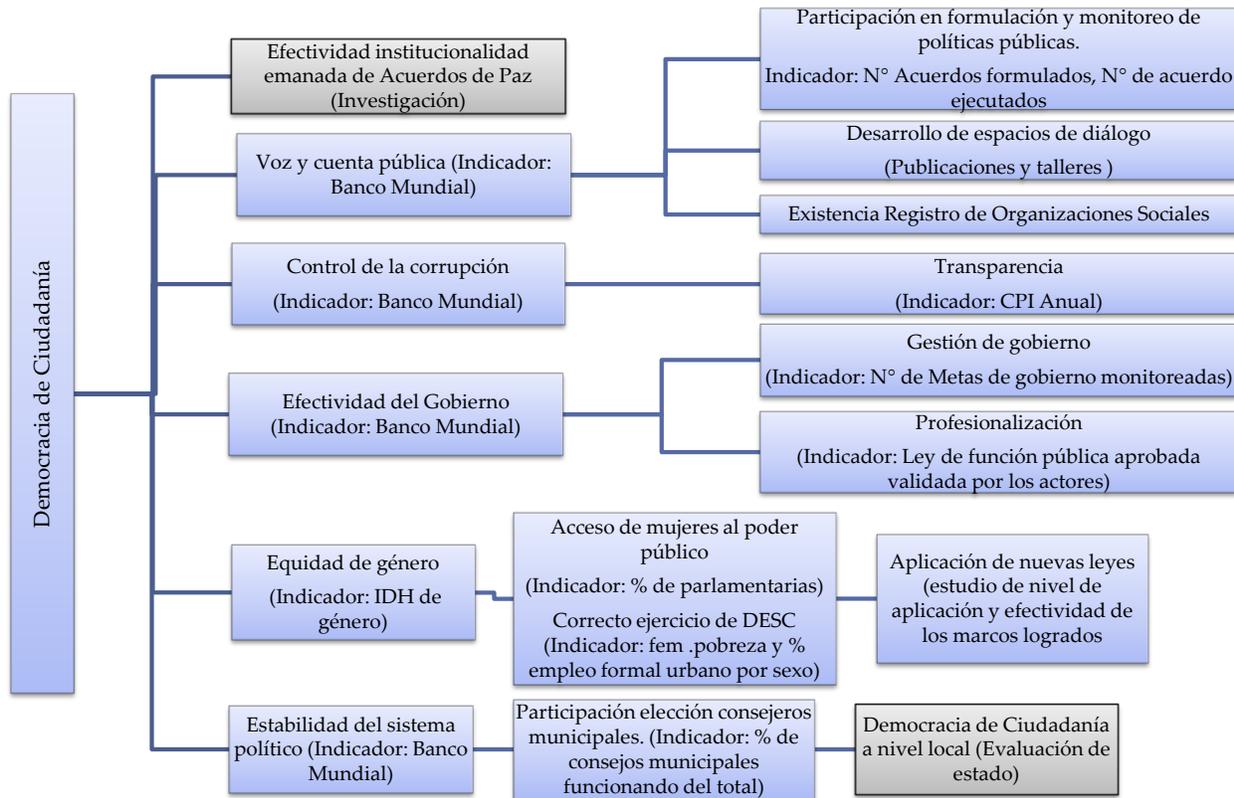
## **7.2 Propuesta de indicadores de efecto y nicho futuras investigaciones**

La propuesta de indicadores se basa en los datos utilizados que permitieron realizar un análisis acerca de las transformaciones de la Democracia de Ciudadanía en El Salvador en el periodo en observación. El uso de los indicadores construidos por el Banco Mundial para medir la gobernabilidad de los países, permite conocer los cambios en dimensiones donde se observan déficits de Democracia de Ciudadanía donde el PNUD está desarrollado acciones (control de la corrupción, efectividad de gobierno y voz y cuenta pública). La metodología utilizada por este organismo internacional contempla el uso de fuentes representativas y no representativas, convirtiéndolos en indicadores de alta sensibilidad a cambios anuales que permiten hacer seguimiento de los efectos<sup>99</sup>. En el caso de género el IDH de género es una medida síntesis que permite ver el estado de avance en equidad.

---

<sup>99</sup> Dentro de las fuentes representativas de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial está el Índice de Democracia de la Economic Intelligence Union y en las no representativas está el Transforming Index BTI, por mencionar las más conocidas. Para más detalles [en línea] <[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)>, [fecha última de visita: 3 de septiembre de 2013]

Esquema 9: Propuesta indicadores de efecto y estudios a realizar



En base a la propuesta acerca de las acciones a realizar de acuerdo con el estado de avance de los efectos evaluados y respecto del CPAP 2012-2015, la sugerencia para el monitoreo de los efectos de desarrollo buscados en el área de Democracia de Ciudadanía, considera las siguientes precisiones:

- El monitoreo el uso de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial.
- Dividir en tres áreas la modernización del Estado en: transparencia, profesionalización del Estado y gestión de gobierno, con un indicador particular a cada una estas áreas.
- Desarrollar un estudio de la efectividad de la institucionalidad vigente.
- Evaluar el estado de democracia de ciudadanía a nivel local y en el exterior.

El esquema 9, en la primera columna hace referencia a los indicadores de sub efectos según los temas tratados, que permiten hacer comparaciones con otros países de la región y del mundo. Existiría un segundo momento de indicadores que se relacionan con los productos de las acciones propuestas a desarrollar por el PNUD en el país.

Con estas recomendaciones de precisión de las planificaciones desarrolladas por el PNUD, se pretende contribuir al monitoreo y evaluación anual de los efectos esperados para mejorar las posibilidades de intervención en el área de Democracia de Ciudadanía durante el proceso, de acuerdo con el estado de

avance de los distintos ejes que componen el área de Democracia de Ciudadanía en El Salvador y el valor agregado que tiene el PNUD como un agente interesado en el Desarrollo Humano del país.

### VIII. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

A juzgar por la evaluación de los efectos de las acciones evaluadas del PNUD en Democracia de Ciudadanía, 2009-2013 se puede establecer que hubo importantes avances. Además, todas las acciones analizadas se focalizaron en importantes prioridades nacionales en el área de Democracia de Ciudadanía.

Los proyectos referidos a equidad género y reforma electoral permitieron aprobar marcos normativos que hacen sostenibles los avances alcanzados, porque existían consensos transversales. Otro factor que contribuyó a lograr los efectos esperados fue que los procedimientos necesarios estaban identificados y se contaba con las capacidades para obtener resultados en los tiempos esperados.

Los proyectos de CES, SIGOB y Transparencia apuntaban a mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno y la participación ciudadana, otras grandes prioridades nacionales, donde subsiste mucho trabajo por desarrollar. En esta área, destaca como positivo el trabajo conjunto con el Centro Regional del PNUD. Éste permitió responder a nuevas demandas en temas que la oficina Nacional no había desarrollado anteriormente.

A continuación se presentan las prácticas del PNUD que se sugiere mantener y reforzar:

**Construcción de conocimiento junto a otros actores:** La dinámica de construcción de conocimiento en diálogo con actores expertos en las temáticas relacionadas, ha consolidado a la Oficina del PNUD en El Salvador como agente para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, con un importante nivel de incidencia en las decisiones de carácter público. Esta forma de trabajo, que ha mostrado ser efectiva, se identifica como una práctica necesaria de mantener al interior de la Oficina.

**Foco en lo prioritario:** Los proyectos desarrollados en el período estuvieron focalizados en áreas que presentaban importantes déficits en aspectos centrales para la Democracia de Ciudadanía. En todas las áreas –a pesar de que en algunas se aprecian avances- los déficits continúan y, por ende, siguen siendo ámbitos donde el PNUD puede colaborar para fortalecer la Democracia de Ciudadanía.

**Consenso para los cambios:** Un factor crucial para el éxito de las intervenciones es que exista consenso, entre las principales partes interesadas, respecto de la orientación y resultados esperados del proyecto. Allí donde el consenso existía (reforma electoral y equidad de género) los avances fueron significativos. El consenso transversal entre sectores políticos en estas materias, evidencia que es posible generar acuerdos basados en intereses y no posiciones en una sociedad. Allí donde el consenso no estaba presente (SIGOB y CES) los avances fueron más limitados, aunque el proceso permitió progresar en acuerdos sobre las materias. Según la experiencia, los consensos entre sectores diversos

permiten, en gran medida la obtención de los resultados buscados. Los PAPEPs, como instrumento que ha permitido la habilitación de los funcionarios de la oficina para desenvolverse a alto nivel, podrían orientarse a producir conocimiento de este tipo.

**Sinergia:** La relación entre tres áreas de modernización del Estado que se complementaban en mejorar la efectividad del gobierno (monitoreo de compromisos de gobierno, Transparencia de la gestión en fondos públicos y Profesionalización del Estado) multiplica el impacto de cada uno. Buscar estas sinergias debe iluminar la futura selección de proyectos. Así y todo, los indicadores de efectos de estas tres áreas deben ser medidos en forma diferenciada para precisar las acciones y detectar déficits parciales.

**Adaptabilidad:** En los proyectos evaluados iniciados durante el presente gobierno, la Oficina mostró que podía ser flexible para responder a factores externos o para detectar habilidades aún no instaladas para obtener los cambios buscados. La capacidad de adaptación a las necesidades emergentes del país en el área de Democracia de Ciudadanía es una buena práctica de la Oficina a fortalecer, que fue posible de evidenciar con la experiencia de los proyectos ejecutados vinculados a la modernización de gobierno. El PNUD se adaptó a las demandas de la coalición por primera vez en el poder por: hacer más oportuna la inversión pública, aplicar la LAIP y apoyar el funcionamiento del CES.

**Complementariedad:** En este aspecto, la relación del trabajo con la Secretaría Regional del PNUD permitió responder a demandas contextuales del ejecutivo para el fortalecimiento de la Democracia de Ciudadanía (PAPEPs, SIGOB y CES) con alto nivel de conocimiento y con ello aprovechar y potenciar las capacidades existentes en la Oficina del PNUD en el país.

**Racionalizar la gestión pública:** Al desarrollar las acciones destinadas a monitorear la inversión pública del ejecutivo, se evidenció que es posible racionalizar procesos de gestión para hacerlos más eficientes y oportunos. El trabajo de Racionalización de los Procesos de Formulación y Aprobación de Proyectos de Inversión Pública en la República de El Salvador de 2011, permitió conocer el circuito de la inversión en términos de sus requerimientos e identificó medidas concretas para mejorar su eficiencia y eficacia, al disminuir los tiempos de gestión. Esta modalidad de intervención se sugiere se realice frente a demandas de cualquier dependencia de Estado, que aportarán, en poco tiempo y con medidas no muy altas en complejidad, a mejorar la eficiencia del Estado Salvadoreño.

## IX. Anexos

### Anexo 1: Términos de referencia de la consultoría

Invitación No. 514/2013

#### Evaluación de Efecto Democracia de Ciudadanía

Fecha límite para recepción de ofertas: Antes de las 11:00 horas hora local del día 28 de junio de 2013

---

**Objetivo:** Examinar los cambios en las condiciones de desarrollo generados a corto y mediano plazo en el ámbito de la Democracia de Ciudadanía. Dicho examen incluirá una evaluación de la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto del PNUD en relación con sus objetivos, su contribución combinada con las intervenciones del gobierno y otros socios.

**Dirigido a:** Profesionales universitarios, con formación académica a nivel de maestría en ciencias sociales, economía, cooperación al desarrollo o afines.

**Período:** 2 meses calendario

Favor de enviar la documentación solicitada, en formato PDF o en Word, al correo electrónico [adquisiciones.sv@undp.org](mailto:adquisiciones.sv@undp.org). También puede entregar la documentación en sobre cerrado previo a la fecha límite de presentación de ofertas, en horario de 8:00 a.m a 5:00 p.m., en: Edificio de Naciones Unidas, Boulevard Orden de Malta Sur No. 2-B, Colonia Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad.

---

#### TÉRMINOS DE REFERENCIA

##### Antecedentes

En línea con el plan de evaluación del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el ciclo de Proyecto 2012-2015, se planea llevar a cabo la evaluación de la contribución del PNUD a los cambios efectivos en las condiciones de gobernabilidad del país. La intervención del PNUD en el área de Gobernabilidad Democrática sujeta a la evaluación, incorpora los temas relativos a la reforma electoral; la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas; la promoción de la transparencia y rendición de cuentas; el fortalecimiento de la gobernabilidad local; el fortalecimiento de la gestión pública y, la promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer.

Las conclusiones derivadas de la evaluación apoyarán los esfuerzos del PNUD en proporcionar evidencias para la rendición de cuentas de la organización ante su Junta Ejecutiva, los donantes, los asociados y beneficiarios nacionales, así como para introducir las mejoras necesarias al abordaje y estrategias de implementación identificadas en el marco de programación vigente. Las conclusiones de la evaluación apoyarán la estrategia de gestión de conocimiento del PNUD al proveer insumos para orientar los esfuerzos de los socios de desarrollo en el diseño e implementación de intervenciones que apoyen efectivamente la gobernabilidad democrática del país.

## Contexto

A casi cuatro años de haber asumido el cargo como Presidente de la República, el señor Mauricio Funes mantiene una destacada aprobación popular cercana al 65%. Su victoria como candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en las elecciones presidenciales de 2009, significó un giro único y de una alta y profunda significación en la política local en tanto que por primera vez en 200 años de vida republicana, y 17 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, un partido de izquierda asume el Órgano Ejecutivo. Hecho que sería replicado en febrero de 2011, al asumir la fracción del FMLN la presidencia de la Asamblea Legislativa y también en 2012 al asumir como presidente de la Corte Suprema de Justicia un abogado vinculado con el partido de izquierda.

La gestión del Presidente Mauricio Funes se ha identificado con gobiernos de izquierda moderados, como en su momento lo hizo con el de Brasil del ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, distanciándose respecto de aquellos asociados y/o relacionados al “Socialismo del Siglo 21”.

Actualmente el contexto político de El Salvador está marcado por la campaña electoral adelantada para las elecciones presidenciales del próximo febrero de 2014. Los dos principales partidos políticos (FMLN y ARENA) ya tienen identificado a sus candidatos y ha surgido una alianza partidaria entre tres partidos PCN-PDC y GANA denominada UNIDAD, liderada por el ex presidente Antonio Saca, por lo que se prevé una cerrada disputa electoral.

Desde el año 2009, en El Salvador han ocurrido cambios institucionales importantes que fortalecen los frenos y contrapesos orgánicos. Si bien dichos cambios no pueden ser atribuidos directamente al hecho que la izquierda política partidaria esté por primera vez dirigiendo el Órgano Ejecutivo, si se puede afirmar que dicho cambio provocó un reposicionamiento de los actores políticos clave y esto ha originado una reformulación de sus prioridades que en algunos casos ha propiciado mejoras institucionales.

En 2012 se puso a prueba la fortaleza del Estado de Derecho en El Salvador. La Asamblea Legislativa, con el apoyo del Órgano Ejecutivo, se negó a acatar durante cierto tiempo tres sentencias del tribunal constitucional del país que resolvieron que las elecciones de cinco magistrados en 2006, cinco magistrados en 2012 y la del fiscal general de la república eran inconstitucionales, mandando a que fuesen realizadas nuevamente. A juicio de la Asamblea Legislativa, con tales sentencias dicho tribunal había invadido sus competencias y se había excedido en las atribuciones que le concede la Constitución salvadoreña. Estas tensiones institucionales, las más graves desde que entraron en vigencia los Acuerdos de Paz en 1992, afectaron principalmente la independencia judicial, ya que aunque el conflicto se resolvió con el acatamiento de las sentencias, las causas y condiciones que lo originaron aún se encuentran vigentes. De hecho a la fecha, mayo 2013, la Asamblea Legislativa no le ha dado cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Constitucional relativa al nombramiento de los titulares de la Corte de Cuentas de la República. Dicha institución, principal ente contralor de los fondos públicos, continúa acéfala luego de casi dos meses de que el nombramiento de los titulares fuese declarado inconstitucional.

Las diferencias entre el gobierno y el sector empresarial continúan siendo muy grandes. En medio del conflicto entre Órganos del Estado antes mencionado, en 2012 los empresarios se retiraron del Consejo Económico y Social (CES), espacio institucionalizado de dialogo, y conformaron junto a otros actores nacionales una nueva instancia denominada Aliados por la Democracia, que es una red de organizaciones de la sociedad civil de diferente posición ideológica. También se retiraron los empresarios invitados temporalmente del Consejo Empresarial del Asocio para el Crecimiento, pero regresaron luego que el episodio más grave de la crisis fue superado.

Sin embargo y pese a lo anteriormente apuntado, la gobernabilidad del país continúa afectada por las tensiones interinstitucionales entre los Órganos del Estado, los frecuentes enfrentamientos entre el gobierno y los sectores empresariales y los altos niveles de inseguridad ciudadana. Lo anterior resulta principalmente preocupante, dado que para impulsar el despegue económico del país se necesita una conjunción entre los sectores público y privado.

Al respecto, el más reciente estudio del LAPOP, en 2012, capturó elementos relativos al funcionamiento del sistema político tras la alternancia presidencial en 2009, valorándolo frente a las expectativas que ésta generó, y en particular frente a los conflictos político-institucionales entre los Órganos del Estado, principalmente entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El estudio identificó una reducción en el apoyo al sistema político, en tolerancia política y en la satisfacción de los salvadoreños con el funcionamiento de su democracia. Sin embargo, los salvadoreños continúan manteniendo una alta valoración sobre la democracia como régimen político. El estudio reveló que los salvadoreños exhiben un fuerte apoyo a la democracia como forma de gobierno: un 82% prefiere la democracia electoral frente a un 18% que apoya a un líder fuerte que no tenga que ser elegido; y el 72% prefiere la democracia como forma de gobierno, frente a un 17% que prefiere un gobierno autoritario, y un 11% al que le da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario.

#### Participación Política.

Ante las crisis institucionales vividas, muchos actores, incluidos los que participaron en la negociación del Acuerdo de Paz, consideran que quizás sea necesario buscar una nueva generación de acuerdos políticos que contribuya a fortalecer la gobernabilidad democrática.

Los conflictos intraorgánicos citados provocaron el surgimiento de una ola de movimientos sociales en defensa de la independencia judicial, así como el pronunciamiento de la cooperación internacional radicada en el país e instancias como la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos y de la relatora especial para la independencia de los jueces de la ONU, para invitar a las partes al diálogo y a respetar lo contemplado en la Constitución.

Pese a lo anteriormente apuntado, la participación política es, en general baja; la participación de los ciudadanos en protestas públicas es aún más reducida. De acuerdo a los resultados del Barómetro de las Américas, menos del 4% de los encuestados habían participado en una protesta pública durante el último año. Estos datos son similares a los que revela el estudio del PNUD denominado “La protesta social en América Latina” según este los países de América Latina con mayor número de protestas sociales son los que también presentan mayores desigualdades socioeconómicas y gobiernos con capacidad limitada para manejar disturbios.

Según el referido informe, Bolivia, Perú y Argentina fueron los países con mayor número de protestas sociales (más de 200 cada uno), mientras que aquellos con los niveles más bajos de disturbios fueron Costa Rica, Chile y El Salvador, con un promedio de 58 conflictos cada uno. Una explicación a lo anterior, en el caso salvadoreño podría surgir del hecho que la legislación penal contemplan el delito de desórdenes públicos y desórdenes públicos agravados, cuya pena de prisión puede llegar hasta 8 años por la obstaculizar una vía pública u ocupar una institución pública

#### Principales problemas de los salvadoreños

Los problemas institucionales ocuparon buena parte de la atención y preocupación de los salvadoreños durante el 2012. Sin embargo, las encuestas de diferentes instituciones nacionales siguen demostrando que la violencia e

inseguridad es la principal preocupación de la población salvadoreña, seguida del aspecto económico. De hecho, 49% de los ciudadanos identifican a la inseguridad como el principal problema del país. El Salvador, en la última década, ha sido señalado reiteradamente como uno de los países más violentos del mundo. La tasa de homicidios por cien mil habitantes alcanzó un promedio de 55.6 entre los años 2002 y 2012, más del doble de la tasa promedio de América Latina y más de tres veces la tasa promedio mundial.

Tras una década récord en índices de criminalidad, en 2012 se registró una marcada caída de los homicidios. Según la Policía Nacional Civil (PNC), el año pasado cerró con una tasa de 41 homicidios por cada cien mil habitantes, 41 % de reducción en comparación con 2011. La tasa anualizada de homicidios pasó de 79 por cada 100,000 habitantes en febrero de 2012 (el mes anterior a la tregua) a 33 en marzo de 2013. Esta caída de homicidios se vincula a una tregua entre líderes de las dos principales pandillas del país (Barrio 18 y Mara Salvatrucha) reclusos en centros penitenciarios, iniciada el 8 de marzo del año pasado.

Con respecto al tema económico, El Salvador fue el país con menor dinamismo económico de América Latina, con un crecimiento estimado de 1.7%, y aunque se hicieron múltiples esfuerzos por reducir la pobreza, los altos precios de los alimentos y el lento crecimiento de los ingresos familiares produjeron un impacto adverso. El país retrocedió a niveles de hace diez años, con una tasa de 40.6% de los hogares viviendo en pobreza (Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2011). De acuerdo al Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013, El Salvador es el país de América Latina que más aumentó el valor del índice de desarrollo Humano entre 1990 y 2012 (aumento de 0.152).

## Corrupción

De acuerdo a los resultados derivados del segundo informe de Análisis político y escenarios prospectivos del PNUD El Salvador (PAPEP), 8 de cada 10 salvadoreños consideraron a inicios de la gestión de la administración del Presidente Mauricio Funes, se debería dar señales claras de cambio en el área de corrupción.

La percepción de corrupción y la falta de transparencia en la gestión pública son los problemas que, al igual que con el crimen y la violencia, afectan las actitudes de apoyo al sistema político y la confianza ciudadana en las instituciones públicas por lo cual son un problema que afecta al Estado de Derecho y la democracia<sup>100</sup>.

De una lectura a los principales índices internacionales<sup>101</sup> que miden el desempeño de El Salvador en aspectos relacionados con el acceso a la información, la rendición de cuentas, las medidas contra la corrupción, la transparencia presupuestaria y la efectividad gubernamental, se puede concluir que el país tiene en estos temas un desempeño intermedio comparado con otros países de América Latina, aunque sus indicadores no reflejan necesariamente un panorama positivo. Por ejemplo, por un lado, tal como lo reporta LAPOP en su último estudio de Cultura Política para El Salvador del año 2012, la percepción de la corrupción gubernamental si bien subió casi un punto en relación al 2010, al ser 65.6%, en comparación con años anteriores (en 2006 y 2008, la percepción sobre la corrupción en el gobierno era compartida por casi el 70% de la población salvadoreña)<sup>102</sup>. Pero si se observan los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los últimos tres años, la nota que se le otorga a El Salvador es en promedio un 3.4/10. Para el año 2012 la nota

---

<sup>100</sup> Cultura política de la democracia en El Salvador: 2010 / Ricardo Córdova Macías, José Miguel Cruz Alas y Mitchell A. Seligson.

<sup>101</sup> Entre los principales índices se encuentran el Índice de Percepción de la Corrupción y Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional y el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership.

<sup>102</sup> Los investigadores del estudio LAPOP dejaron planteada la hipótesis relativa al hecho que la reducción se podía deber en parte al cambio de gobierno ocurrido en el año 2009, más que a medidas concretas implementadas.

fue de 38/100 ya que cambió la metodología. Independiente de este cambio metodológico, los datos reflejan que el país reprueba en cuanto a percepción de corrupción.

LAPOP da cuenta del fenómeno de la corrupción a pequeña escala, pero no dan cuenta de lo que se conoce en la literatura como *gran corrupción* que es «el fenómeno que vincula los puestos de decisión de un gobierno y provoca abusos de poder. En algunos casos y por sus consecuencias se define como “captura del estado” que se refiere a las situaciones cuando intereses externos ilegalmente distorsionan el sistema político con fines privados»<sup>103</sup>. Si bien no existe documentación de referencia al respecto, la percepción ciudadana apunta que si bien hay pequeña corrupción, la que prevalece es la gran corrupción en la gestión pública, el clientelismo político.

## Igualdad de género

En El Salvador, se han dado avances importantes en los niveles legales, institucionales y políticos en materia de equidad de género. Hoy se cuenta con dos marcos normativos que ponen de relieve el compromiso de trabajar a favor de la igualdad, la erradicación de la discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, como una apuesta de país. La Política Nacional de las Mujeres (2011-2014) y el Plan Nacional de Igualdad, Equidad de las Mujeres Salvadoreñas (2012-2017), refuerzan las rutas de acción y las prioridades nacionales para conseguirlo.

En términos de transformaciones concretas en las vidas de las mujeres, en El Salvador se han reducido importantes brechas de género en las tasas netas de escolarización entre niñas y niños. Asimismo, se ha incrementado la participación política de mujeres en la Asamblea Legislativa; y se ha reducido sustancialmente la mortalidad materna y la violencia homicida hasta la mitad, en el 2012. En los últimos años se han generado oportunidades para que miles de mujeres salvadoreñas se empoderen en el ejercicio de sus derechos económicos, mediante servicios especializados de atención empresarial. De manera especial, se han articulado esfuerzos interinstitucionales, como los que tienen lugar en “Ciudad Mujer”, que logran articular a 16 entidades para trabajar en función de los derechos de las mujeres.

No obstante en lo anterior, todavía persisten importantes brechas de participación igualitaria en el mercado laboral, apenas el 47% de las mujeres en edad de trabajar forman parte de la población económicamente activa, frente a un 81% hombres; esta brecha se profundiza en la zona rural, donde los hombres participan en el 87% versus un 35,3% de mujeres (IDHES, 2010). Se invisibiliza en las cuentas nacionales y no se valora socialmente el trabajo doméstico no remunerado cuya contribución asciende a 4665 millones de dólares, es decir, al 27,3% del PIB, lo cual equivale a más del doble de lo que se invierte en seguridad. En cuanto al acceso a activos, las mujeres son propietarias únicamente del 18% de las tierras agrícolas, frente a un 82% de hombres y solamente un 49% de los créditos hipotecarios estaban a favor de las mujeres en 2010.

---

<sup>103</sup> United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors and Investigators. Septiembre 2004, define Grand Corruption: is an expression used to describe corruption that pervades the highest levels of government, engendering major abuses of power.

A broad erosion of the rule of law, economic stability and confidence in good governance quickly follow. Sometimes it is referred to as «state capture», which is where external interests illegally distort the highest levels of a political system to private ends. Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

## Prioridades nacionales

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, que es la herramienta que ha utilizado el gobierno, para asegurar la coherencia y la coordinación de su accionar, se planteó como objetivos asegurar transparencia de la gestión gubernamental, contribuir a la definición de una estrategia nacional de desarrollo y coadyuvar a la construcción de una visión compartida de país y al logro de la unidad nacional a través del diálogo social. Es por ello que una de las apuestas estratégicas de este gobierno ha sido el Consejo Económico y Social para contar con un espacio de dialogo en el que concurren el sector público y el privado.

Asimismo, el actual gobierno ha hecho apuestas estratégicas de país para el año 2024 y se ha fijado entre ellas, el logro de la paz social y un ambiente de seguridad humana que favorezca la cohesión social, el desarrollo económico equilibrado, la gobernabilidad democrática, la reducción de las desigualdades de género, por lo que el trabajo que se realiza en el PNUD desde el área de gobernabilidad se encuentra en consonancia con estas finalidades estatales.

## La Cooperación del PNUD

En los instrumentos de planeación del PNUD las áreas temáticas de intervención en el área de Gobernabilidad Democrática, se han dividido alrededor de tres ejes: Estado de Derecho, justicia y seguridad; Democracia de Ciudadanía (en la que se incorpora la participación ciudadana, equidad de género y sistemas electorales); y el fortalecimiento de la administración pública para la entrega de servicios a los ciudadanos (en el que se incluye las iniciativas SIGOB y las actividades “non project”<sup>104</sup> relativas al apoyo a la Subsecretaría de Modernización del Estado para la discusión y aprobación de una Ley de Función Pública, que remoce el servicio civil salvadoreño). La presente evaluación se centra en la cooperación del PNUD en el área de Democracia de Ciudadanía.

El Plan de Acción del Proyecto País (CPAP, por sus siglas en inglés) 2012-2015, en línea con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) establece en esta área el efecto: “Se habrán diseñado y adoptado instrumentos para la consolidación del régimen democrático, de la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la participación cívica en la formulación de las políticas públicas”. La contribución del PNUD para este efecto se plantea en 5 ejes: i) la reforma electoral; ii) la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas; iii) la promoción de la transparencia y rendición de cuentas; iv) el fortalecimiento de la gobernabilidad local; v) la promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos e la mujer.

La estrategia local del PNUD consiste en la articulación de tres roles (asesoría política, abogacía y gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades) de forma integradora y focalizada en los vínculos intersectoriales. El PNUD aborda los desafíos multisectoriales de la gobernabilidad democrática fortaleciendo las instituciones nacionales, las capacidades de gobernabilidad y la participación ciudadana. Así pues, el énfasis de la acción está en el desarrollo de capacidades a nivel institucional u organizativo e individual.

Desde el año 2007, las principales contribuciones del PNUD para fortalecer la Democracia de Ciudadanía incluyen la conformación de espacios de diálogo político en temas claves para el país, entre los que destacan los procesos de reforma política y electoral, fiscalidad, políticas económicas y sociales, seguridad y desarrollo local. En dichos espacios, el PNUD ha actuado como convocante, facilitador, brindando apoyo técnico y coordinando y

---

<sup>104</sup> Se refiere a los apoyos del PNUD que no tienen como referencia un proyecto específico.

procesando resultados para generar propuestas. El espacio más reciente es el Consejo Económico y Social (CES), conformado por representantes del sector empresarial, movimiento social, ONGs, y la academia.

En relación a los procesos de reforma del sistema político y electoral se está apoyando la implementación del voto residencial en su segunda etapa lo que implica que El Salvador tenga para las elecciones de 2014 voto residencial en todo el territorio. Asimismo, se ha apoyado con insumos para impulsar las reformas a los Concejos Municipales Plurales y con un estudio de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños en el exterior.

Asimismo, en cuanto al fortalecimiento de la administración pública para mejorar la entrega de servicios a los ciudadanos, los apoyos se materializan a través de proyectos como SIGOB que buscan contribuir a desarrollar las capacidades de gestión para la gobernabilidad en El Salvador, a través de la implementación de un sistema para el monitoreo del avance del Proyecto de Fomento a las Exportaciones.

En tal sentido, se prevé la implementación del Sistema de Metas del SIGOB, de tal manera que permita (1) dar consistencia al quehacer técnico-administrativo con el político-institucional, para asociar el rol de creación o recreación de las condiciones de gobernabilidad de los Proyectos de Acción Gubernamental (PAG) cuya competencia recae en la alta dirección; (2) transparentar los procesos para alcanzar cada uno de los objetivos proyectados; (3) mejorar la efectividad de los procesos de control, orientándolos a la revisión de las acciones que favorezcan los resultados proyectados, de manera de poner de relieve la acción pro-activa del Gobierno; y (4) mejorar la rendición de cuentas, acercando el avance de los PAG, para que los ciudadanos tengan, sean y tomen parte de la construcción del desarrollo. En esta área, también se ha contribuido con acciones puntuales de fortalecimiento al ente responsable de la modernización estatal en la promoción de una Ley de Función Pública que venga a fortalecer el servicio civil salvadoreño.

Asimismo, a través de los proyectos de transparencia y rendición de cuentas se fortalecen las capacidades de las instituciones públicas salvadoreñas en especial la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción para el monitoreo, evaluación e implementación de las políticas de transparencia y anticorrupción. Asimismo, pretende que en el desarrollo del mismo se generen espacios de diálogo y articulación entre la administración pública y la sociedad civil salvadoreña con la finalidad de promover una cultura de rendición de cuentas y Democracia de Ciudadanía. Ante la inexistencia de mediciones locales que den cuenta a los tomadores de decisión de las acciones para avanzar en la construcción de una agenda de transparencia en la administración pública, se está apoyando el diseño e implementación de un índice de desempeño de las instituciones de control de la función pública. Para su construcción se ha creado un Consejo Asesor en el que están representadas las instituciones públicas de control y las principales organizaciones de la sociedad civil que dan seguimiento al tema y sus insumos están enriqueciendo el diseño.

Dado que el fomento y promoción de una cultura de transparencia y de cero tolerancia a la corrupción son temas que recién se abordan en el país, se ha hecho mucho énfasis en apoyar el desarrollo de capacidades de la sociedad civil en estos temas y en la demanda de información pública para pedir cuentas a sus gobernantes. Se está promoviendo en consecuencia la auditoría social en formas no tradicionales, por ejemplo a través del uso de plataformas electrónicas y redes sociales.

Propósito de la evaluación

La consultoría tiene por objetivo examinar los cambios en las condiciones de desarrollo generados a corto y mediano plazo en el ámbito de la Democracia de Ciudadanía. Se trata de la evaluación del efecto<sup>105</sup> “Se habrán diseñado y adoptado instrumentos para la consolidación del régimen democrático, de la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la participación cívica en la formulación de las políticas públicas”.

Dicho examen incluirá una evaluación de la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del proyecto del PNUD en relación con sus objetivos, su contribución combinada con las intervenciones del gobierno y otros socios<sup>106</sup>, dado el contexto reciente del país. La evaluación incluirá un examen de los resultados no intencionales, identificando posibles consecuencias negativas derivadas de la intervención.

Son objetivos específicos:

- 1** Analizar la validez y adecuación de la teoría del proyecto subyacente en el diseño del marco de resultados 2012-2015, visto desde una perspectiva sistémica.
- 2** Obtener evidencia creíble y relevante sobre el estado actual del efecto y las contribuciones del PNUD.
- 3** Desarrollar un proceso de evaluación participativo y democrático que contribuya a la apropiación y al desarrollo de capacidades en evaluación de los socios clave.

Alcance de la evaluación

Temporal

La base temporal para la evaluación corresponde al período 2009-2012.

Alcance temático y niveles de análisis

Se espera que la evaluación presente hallazgos y recomendaciones específicas y fundamentadas en la evidencia recopilada sobre las siguientes dimensiones de gobernabilidad (determinadas en el marco programático del PNUD para el periodo 2012-2015) bajo el efecto 3.1: la reforma electoral; la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas; la promoción de la transparencia y rendición de cuentas; el fortalecimiento de la gobernabilidad local; la promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer.

Se deberá analizar la incidencia de aquellos factores externos en la consecución de los efectos esperados en el periodo sujeto a análisis.

La evaluación considera fundamentalmente dos niveles de análisis:

---

<sup>105</sup> Los efectos describen los cambios intencionados en las condiciones de desarrollo que resultan de las intervenciones entre el gobierno y otras partes interesadas, incluidas las agencias de desarrollo como el PNUD. Son resultados de desarrollo a mediano plazo obtenidos mediante la entrega de productos y las contribuciones de varios asociados y no asociados. Los efectos proporcionan una visión clara de lo que ha cambiado o cambiará globalmente o en una región particular, un país o una comunidad en un plazo de tiempo determinado. PNUD, “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo”, *ibid*, p.54

<sup>106</sup> En el año 2009, para avanzar en la agenda de simplificación, el UNDG adoptó la decisión de moverse a un solo nivel de efecto bajo el marco de resultado del UNDAF. No obstante, la evaluación deberá determinar las contribuciones o influencia razonable de una Agencia (el PNUD) al efecto, sobre la base del modelo de desarrollo (teoría de cambio), en lugar del modelo lineal.

- a) La adecuación de la teoría de proyecto 2012-2015 subyacente en el diseño e implementación del efecto. En este nivel de análisis se valorará la relevancia del proyecto en cuanto a su vinculación a las prioridades nacionales y corporativas; el valor agregado y la ventaja comparativa del PNUD en la estrategia identificada; el rol esperado de los asociados y la claridad y variabilidad del marco de resultados; los supuestos implícitos en el marco lógico; y, los factores para la sostenibilidad de los resultados.
- b) Los cambios de desarrollo (efectos) en el área de gobernabilidad ocurridos en el periodo 2009-2012 en El Salvador, identificando la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los progresos alcanzados en relación al efecto planificado, dado el contexto del país. En este nivel de análisis deberá identificar en qué medida los procesos y productos del PNUD han contribuido razonablemente a los efectos o resultados alcanzados. La evaluación deberá identificar y valorar los resultados clave derivados de la apropiación y uso de los productos (output) generados y los procesos desarrollados. En la medida de lo posible, se espera identificar las contribuciones individuales y buenas prácticas que puedan ser replicables en otros contextos y situaciones. Las lecciones deberán cubrir la gestión de los resultados de desarrollo y las prácticas de seguimiento y evaluación.

La intervención se muestra en el Anexo 1 “Marco de Resultados”. Para analizar las contribuciones del PNUD al efecto, el consultor considerará los siguientes proyectos y sus productos contenidos en el marco de resultados:

Proyectos 00057989 “Desafíos y oportunidades en el marco del proceso electoral 2009”

Proyectos 00079905 “Cerrando brechas de participación en la participación electoral (voto en el exterior)”

Proyectos 00084012 “Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través del voto residencial”

Proyectos 00077646 – “Evaluando la Gobernabilidad democrática: Transparencia y Rendición de Cuentas”

Proyectos 00061981-00046202 “Hacia la participación política de las mujeres”

Proyectos 00062185 “Pacto por la igualdad”;

Proyectos 00084010 “Propuestas de reformas legales para la igualdad de género”

Proyectos 00074175 “A new social contract: Second Generation Agreement for Democratic Governance in El Salvador, Consejo Económico y Social”

Proyectos 00070027 “Democratic Governance in time of crisis and change in El Salvador”

Proyectos 00061450 “Análisis Político y escenarios prospectivos”

Proyectos 00085469 “Espacios de diálogo político”

Ambos niveles de análisis considerarán la efectividad en la incorporación de enfoques transversales en los progresos alcanzados y en el diseño del marco de resultados, incluyendo el enfoque de derechos<sup>107</sup>, de desarrollo humano<sup>108</sup> y equidad de género<sup>109</sup>. Especial consideración deberá tenerse en aquellas intervenciones en que la igualdad de género es el principal objetivo de la intervención a fin de incluir métodos y herramientas que permita extraer datos relevantes.

<sup>107</sup> La estrategia de implementación de los derechos humanos en la progresión de las Naciones Unidas se denomina Enfoque basado en Derechos Humanos para la Progresión (EBDH). La cooperación para el desarrollo, debe contribuir al desarrollo de las capacidades de los “garantes de derechos” para cumplir con sus obligaciones y/o de los “titulares de derechos” de reclamar sus derechos. Taller Interagencial sobre la implementación del EBDH. Mayo de 2003.

<sup>108</sup> Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, la buena gobernabilidad requiere de instituciones y reglas justas y estén sujetas a rendición de cuentas, que protejan los derechos humanos y libertades políticas, y que todas las personas puedan opinar sobre cómo funcionan. PNUD. Guía sobre la actividad del PNUD en Gobernabilidad Democrática. 2010.

<sup>109</sup> La transversalización de género se define como “la evaluación de las implicaciones para mujeres y hombres de toda acción planificada, incluida la legislación, políticas y proyectos en todas las áreas y a todos los niveles”. ECOSOC, 1997.

Los niveles de análisis descritos son determinantes en el objetivo de esta evaluación dada la relevancia que tiene para el PNUD la identificación de cómo las iniciativas desarrolladas contribuyen al desarrollo y la seguridad que el diseño del proyecto es claro, pertinente y proporciona un marco claro para el monitoreo y la evaluación.

#### Alcance geográfico

Dada la naturaleza del proyecto y del carácter centralista –urbano de la gestión gubernamental en el país, las intervenciones se realizan principalmente en la ciudad de San Salvador. Sin embargo, para evaluar posibles inequidades o disparidades entre grupos de población (beneficiarios últimos), es posible, según el diseño metodológico, extender el alcance geográfico de la evaluación al resto del país, en caso resulte necesario.

#### Beneficiarios

La gobernabilidad democrática y su enfoque en la participación y responsabilidad es un objetivo de desarrollo del PNUD y por tanto éste concentra sus esfuerzos tanto en fomentar la participación inclusiva, como en fortalecer la capacidad resolutoria del Estado. De allí que se identifica como beneficiarios directos a las instituciones públicas de gobierno y representantes de la sociedad civil organizada, mientras que los beneficiarios últimos son todos los salvadoreños.

#### Preguntas de la evaluación

La evaluación deberá responder, por lo menos, a las siguientes preguntas claves en los siguientes aspectos. No obstante, el equipo de evaluación complementará este listado en su propuesta metodológica (matriz de evaluación) para cumplir con los objetivos y el alcance de la evaluación:

CRITERIOS	Nivel Resultados
Relevancia (medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales y al mandato del PNUD?</li> <li>• ¿En qué medida la intervención refleja una visión apropiada y relevante de la teoría de cambio?</li> <li>• ¿En qué medida la intervención considera el cumplimiento con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e igualdad de género, así como las estrategias nacionales y locales para el avance de los mismos?</li> <li>• ¿Es el enfoque de las intervenciones apropiado al contexto de desarrollo del país?</li> <li>• ¿En qué medida el PNUD ha adoptado una aproximación participativa en la planificación y ejecución de la iniciativa? ¿Se han apropiado los socios del marco lógico de la intervención? ¿Es factible y apropiada la estrategia de alianzas adoptada por el PNUD, dado el contexto del país?</li> <li>• ¿Es consistente la implementación con el diseño de la intervención?</li> </ul>
Eficacia (medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>• ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</li> <li>• ¿Qué cambios positivos se han generado o se prevé generar en términos de igualdad de género en los productos generados? ¿Hubo algún efecto no</li> </ul>

CRITERIOS	Nivel Resultados
	<p>esperado?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida ha habido resultados inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos?</li> <li>• ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución al efecto esperado? ¿Existe una influencia razonable entre los productos del PNUD y los resultados alcanzados? ¿En qué medida se han establecido procesos dinámicos para avanzar en el mediano plazo al efecto esperado?</li> <li>• ¿Hasta qué punto el PNUD ha facilitado la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales y jugado un papel complementario al del Gobierno y otros socios en este sentido?</li> <li>• ¿En qué medida ha habido o se prevén esfuerzos para la recolección y desagregación de datos de seguimiento?</li> <li>• ¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio de desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas? ¿En qué ventajas comparativas se basa la estrategia planteada?</li> </ul>
<p>Eficiencia<sup>110</sup>(medida en que los recursos económicos/insumos – fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> <li>• ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> <li>• ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> <li>• ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>
<p>Sostenibilidad (Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables, por ejemplo se incluyeron estrategias de salida?</li> <li>• ¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD? ¿En qué medida las partes interesadas confían que podrán continuar avanzando sobre los cambios alcanzados, incluyendo los cambios en igualdad de género y DDHH alcanzados hasta hoy?</li> <li>• ¿Han surgido problemas en el periodo que amenacen la sostenibilidad de los resultados? ¿Qué medidas correctivas se han adoptado?</li> <li>• ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?</li> <li>• ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?</li> </ul>

## Metodología

<sup>110</sup> Un aspecto clave a considerar es que la gobernabilidad democrática implica un proceso de cambio completo y a largo plazo que requiere apoyo sostenido, por lo que se recomienda centrar el estudio de la eficiencia en los procesos e iniciativas a corto plazo (outputs o proyectos s).

El consultor/a diseñará la metodología para la evaluación. Los métodos de evaluación deben ser seleccionados con rigurosidad a fin de producir evidencia empírica razonable para atender los criterios de la evaluación, responder a las preguntas de la evaluación y alcanzar sus objetivos.

El marco conceptual para la evaluación deberá responder al Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo (disponible en: <http://www.undp.org/evaluation/handbook/>) y apoyado en la Guía complementaria para Evaluaciones de Efecto (disponible en <https://intranet.undp.org/unit/office/eo/SitePages/guidance.aspx>).

Por su parte, las evaluaciones deberán ser conducidas de acuerdo a los principios de calidad y código de ética establecidos en las Normas y Estándares del Grupo de Naciones Unidas de Evaluación, UNEG disponibles en <http://www.uneval.org/search/index.jsp?q=ethical+guidelines>. El/la evaluador/a deberá familiarizarse con lineamientos de PNUD para la evaluación de efectos (2011

Se espera que la metodología propuesta incluya una mezcla de métodos que asegure la credibilidad, relevancia y validez de los resultados de la evaluación. En todas las etapas se deberá procurar un enfoque sensible al género y valores y cultura del país.

La evaluación deberá incluir la investigación y revisión de la documentación clave para obtener un entendimiento del contexto. Se deberá asimismo considerar la revisión documental existente que soportan la planificación y seguimiento de la intervención, y los productos y resultados (en el anexo III se presenta una lista preliminar de la información a revisar).

Como parte de las actividades se deberá incorporar la participación en reuniones iniciales con el equipo del PNUD y referentes claves a fin asegurar la comprensión del alcance, enfoque de la evaluación y del efecto a evaluar. Se ponderará positivamente las propuestas que incluyan un proceso participativo e interactivo que permitan construir capacidades en el equipo del PNUD y de referentes clave, así como socios con expertos nacionales que permitan el desarrollo de capacidades nacionales.

El análisis correspondiente debe describirse de manera completa y abordar los aspectos claves de la evaluación. A su vez, se debe garantizar la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación de manera clara y asegurar una validación de las conclusiones y recomendaciones (por ejemplo a través de triangulación) y deben basarse en evidencia fundamentada.

El consultor o la consultora deberán describir, en el informe inicial, los procedimientos que utilizarán para salvaguardar los derechos y la confidencialidad de sus fuentes. Se asume que el consultor o la consultora están dispuestos a firmar el Código de Conducta para Evaluadores del Sistema de las Naciones Unidas (Anexo 5) a la firma del contrato.

Productos esperados

El/la consultor/a deberá entregar los siguientes productos:

Producto 1: Informe inicial

El informe deberá incluir como mínimo los siguientes elementos:

- Objetivo, contexto y alcance de la evaluación.

- La metodología a utilizar: criterios de evaluación y las preguntas para la evaluación, marco conceptual, técnicas, medios e instrumentos para la recolección y análisis de datos. Riesgos y limitaciones.
- Cronograma detallado de actividades, incluyendo calendarización preliminar de entrevistas con actores clave.
- Propuesta de estructura y contenidos del Informe Final

En el anexo 2 se presenta una tabla de contenido sugerida.

Adicionalmente, deberá presentarse un resumen visual del diseño y la metodología de la evaluación conforme la matriz que se presenta a continuación.

Matriz de Evaluación				
Criterio/Sub-criterio	Preguntas a realizar por nivel de análisis	Qué información se busca obtener	Fuentes	Método de recolección de datos

Este informe deberá presentarse al término de la ronda preliminar de discusiones y análisis de información (diez días después de iniciada la consultoría) y previo a la fase de recolección de datos.

#### Producto 2: Presentación preliminar de los hallazgos

Dentro de los quince días después de concluida la etapa de recopilación de información, el consultor o consultora deberá hacer una presentación ejecutiva y preliminar (en proyecto Power Point) sobre los principales hallazgos. Esta presentación deberá seguir las pautas de las preguntas de la evaluación, y la estructura y contenidos del informe. La presentación se realizará ante el Grupo de Referencia de la Evaluación. El PNUD podrá invitar a otros participantes interesados. Con esta presentación preliminar se pretende brindar retroalimentación para introducir correcciones a errores factuales, identificar vacíos de información y fortalecer la credibilidad de la misma.

#### Producto 3: Borrador del informe de evaluación

Deberá entregarse en un plazo de 15 días contados a partir de la fecha de presentación el informe preliminar de hallazgos (producto 2). El informe deberá completarse siguiendo la Plantilla de Informe de evaluación y estándares de calidad del del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD disponible en <http://www.undp.org/evaluation/handbook/Annex7.html>.

Dicho informe será examinado por el Grupo de Referencia de la Evaluación y devuelto con observaciones al/la consultor/a en un plazo máximo de cinco días hábiles.

Producto 4: Presentación de los hallazgos de la evaluación, las recomendaciones de la evaluación, lecciones aprendidas y mejores prácticas.

La presentación deberá hacerse presencial ante el Grupo de Referencia de la Evaluación y otros invitados en base al borrador del informe de evaluación.

Producto 5: Informe final de la evaluación

El/la consultor/a deberá entregar el informe final de la evaluación, en un plazo máximo de 15 días hábiles después de haber recibido los comentarios u observaciones al borrador del informe.

El informe final de evaluación debería observar la guía de contenido y estándares de calidad establecidos en el anexo 7 del Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD disponible en <http://www.undp.org/evaluation/handbook/Annex7.html>.

El informe se presentará en tres secciones: Un resumen ejecutivo de no más de 5 páginas; un informe de lecciones aprendidas de no más de 2 páginas y el informe final, el cual no deberá exceder de 40 páginas (sin anexos).

Los informes y presentaciones serán elaborados en español y entregados en un original impreso y copia electrónica en formato Word y Power Point (según sea el caso). El informe final aprobado deberá presentarse además en versión PDF. Los productos serán entregados al punto focal de Monitoreo y Evaluación del PNUD quien distribuirá los borradores a las partes interesadas para sus comentarios y observaciones. El Grupo de Referencia de la Evaluación se compromete a devolver los informes comentados dentro de los 8 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Perfil profesional. Requisitos.

- Profesional universitario, con formación académica a nivel de maestría, preferiblemente en ciencias sociales, economía, cooperación al desarrollo o carreras afines.
- Con formación en la conducción de evaluaciones, métodos y/o modelos de evaluación (se tomarán en consideración cómo mínimo haber tomado cursos libres con una duración mínima de 70 horas).
- Al menos tres años de experiencia profesional reciente en la formulación o evaluación de proyectos de desarrollo preferiblemente en el área de Gobernabilidad
- Trayectoria demostrada en conducción de un mínimo de cinco evaluaciones externas recientes (últimos 5 años) en cualquiera de los siguientes tipos de evaluaciones: ex ante, proyectos y proyectos, evaluación de efectos (outcome) o impacto, evaluaciones de los resultados de desarrollo (Assessment of Development Results) u otras evaluaciones comisionadas por organismos de cooperación, preferiblemente comisionadas por alguna Agencia del Sistema de Naciones Unidas, en particular del UNDG.
- Dominio del idioma español y conocimientos avanzados del inglés (lectura, escritura, conversación).

Criterios especiales de elegibilidad:

No serán elegibles de participar como evaluadores aquellos consultores que hayan participado directamente en las fases de diseño, gestión, o implementación del proyecto sujeto a evaluación o los proyectos vinculados. Esta condición aplica a los profesionales especialistas que pudiera sub-contratar.

## Disposiciones de Implementación

Con la finalidad de asegurar la independencia en el proceso de la evaluación, la consultoría reportará directamente al Representante Residente Adjunto del PNUD El Salvador. El punto focal de Monitoreo y Evaluación del PNUD será la contraparte de la consultoría y responsable del seguimiento a todo el proceso conforme el plan que se acuerde.

El Grupo de Referencia de la evaluación proveerá asesoría al proceso de la evaluación a fin de asegurar la calidad de todo el proceso, la relevancia y propiedad de la metodología aplicada, y que los hallazgos y conclusiones se basan en la evidencia.

El equipo de proyecto del Área de Gobernabilidad y la Especialista de Género del PNUD facilitará la información de base y los arreglos para las reuniones introductorias y preparatorias a la evaluación y establecerán los primeros contactos con los interlocutores del gobierno y otros socios. El/la consultor/a será responsable de establecer sus propias reuniones, concertar entrevistas o planificar y convocar grupos focales, según la metodología propuesta por la consultoría y aprobada por PNUD.

El consultor o la consultora tendrá la responsabilidad sobre la conducción de la evaluación, así como de la calidad y presentación oportuna de los informes al PNUD.

El consultor o la consultora deberá proveerse por sí mismo los recursos de oficina y equipo para completar el trabajo en tiempo y forma. Asimismo hará sus propios arreglos de viaje y transporte para las visitas de campo, atender reuniones y presentaciones *in situ*.

El consultor o la consultora deberá asegurar que cuenta con todos los recursos para cumplir la tarea a su propio costo. Un desglose de dichos costos deberá ser proporcionado en la oferta económica. El PNUD proporcionará únicamente los costos de logística de las reuniones de presentación de los hallazgos preliminares y del informe final.

## Plazo

La consultoría tendrá una duración de 2 meses calendario, período en el cual deberán presentarse los avances, informes de trabajo y presentaciones detallados en la sección VI de estos términos de referencia. El tiempo también incluye el plazo establecido para que el PNUD y el Grupo de referencia de la Evaluación realicen sus comentarios y observaciones a los productos como indicado en la sección VI.

Se estima que el nivel de esfuerzo del consultor/a en 40 días.

## Presentación de ofertas

Los consultores interesados deberán presentar una oferta técnica y una económica.

La oferta técnica deberá incluir una propuesta del diseño preliminar de la evaluación, sugiriendo el marco conceptual, la metodología y las técnicas a emplear para la recopilación de la información necesaria para responder las preguntas de la evaluación, analizar los datos, interpretar los hallazgos e informar sobre los

resultados. Además, la oferta técnica deberá incluir un plan de trabajo preliminar, con actividades y tiempos estimados. Finalmente, la oferta técnica deberá ser acompañada por la hoja de vida del/la oferente y por un mínimo de dos informes de evaluación publicados recientemente (dentro de los 3 años anteriores). En caso de subcontratar algún servicio especializado, se requerirá también la hoja de vida del consultor asociado.

La oferta económica deberá desglosar los honorarios por la realización de la consultoría, e incluir los costos de oficina, traslado, alimentación, logística, subcontratos y otros en los que incurra la persona consultora para la ejecución de la evaluación. El PNUD cubrirá únicamente los costos logísticos de las reuniones requeridas para realizar las presentaciones preliminares y finales de la evaluación.

#### Honorarios y forma de pago

Los honorarios serán cancelados contra entrega y aprobación de los productos por parte de PNUD, de la siguiente manera:

- Un primer pago del 20% de los honorarios pactados contra entrega y aprobación del Producto 1
- Un segundo pago del 30% de los honorarios pactados contra la entrega y aprobación de los Productos 2, 3 y 4 detallados en la sección VI de estos términos de referencia.
- Un tercer y último pago del 50% de los honorarios pactados contra entrega y aprobación de los Producto 5 detallados en el numeral VI de estos términos de referencia.

#### Requisitos fiscales para consultores nacionales

Todo consultor/a nacional deberá estar registrado/a como contribuyente del Impuesto a la Transferencia de Bienes y a la Prestación de Servicios (IVA); por lo que deberá emitir facturas de consumidor final, a nombre del PNUD proyectos 00074175- A new social contract: Second Generation Agreement for Democratic Governance in El Salvador, por los pagos efectuados en virtud del contrato

## Anexo 2: Matriz de evaluación que considera el abordaje y la metodología

A continuación se presenta la matriz de evaluación los sub efectos o ejes que componen el área de Democracia de Ciudadanía para su evaluación de acuerdo con la oficina del PNUD, las fuentes, el método de recolección de información, los criterios de evaluación, los niveles de observación y las preguntas a realizar. Se busca tener una orientación para la construcción de los instrumentos adecuados a las fuentes de información a consultar.

Eje 1: Reformas introducidas y/o adoptadas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país.

Criterios:

Eficacia: medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia de la evaluación	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Transformaciones a nivel de efectos ocurridas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país, con especificaciones de género y territorial en los años en observación.</p> <p>Datos de cobertura. Información por departamento, municipio y género en los años en observación.</p> <p>Transparencia: estado de la disponibilidad de información por departamento y género en el periodo.</p> <p>Reformas legales desarrolladas en el periodo: (i) asegurar la transparencia, (ii) el acceso para promover el pleno ejercicio del derecho a voto (nacional y extranjero).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida ha habido resultados inesperados o indirectos – tanto positivos como negativos?</li> <li>· ¿Qué cambios positivos se han generado o se prevé generar en términos de igualdad de género en los productos generados? ¿Hubo algún efecto no esperado?</li> </ul>	<p>Cree que las acciones emprendidas por el gobierno aseguran unas elecciones transparentes para el próximo año?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han desarrollado mecanismos de acercamiento de urnas incorporados como el voto residencial? ¿Cuántos municipios tienen en la actualidad este sistema? ¿quién tiene esta información?</li> <li>- ¿Conoce si se han realizado reformas en la legislación electoral para incluir el voto desde el exterior en las elecciones?</li> <li>- ¿Conoce usted si existe una propuestas de reformas de los partidos políticos? ¿Le parece pertinente a la realidad del país?</li> </ul> <p>Existieron factores externos (imprevistos) que afectaron las acciones tendientes a mejorar el pleno ejercicio del derecho a voto? Cuáles en forma positiva y cuáles de forma negativa?</p> <p>¿Entre 2009 y 2012 considera que las acciones realizadas para mejorar el ejercicio de derecho a voto consideró la situación de las mujeres en los distintos territorios?</p>
<p>Cambios en el TSE para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida ha habido o se prevén esfuerzos para la recolección y desagregación de datos de seguimiento?</li> </ul>	<p>¿Considera que el Tribunal de Supremo Electoral se ha fortalecido en su institucionalidad para producir datos útiles acerca del nivel de avance en el ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012?</p>

<p>Aporte del PNUD para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país en el periodo, tareas pendientes y futuro rol del PNUD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución al efecto esperado? ¿Existe una influencia razonable entre los productos del PNUD y los resultados alcanzados? ¿En qué medida se han establecido procesos dinámicos para avanzar en el mediano plazo al efecto esperado?</li> <li>· ¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio de desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas? ¿En qué ventajas comparativas se basa la estrategia planteada?</li> <li>· ¿Hasta qué punto el PNUD ha facilitado la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales y jugado un papel complementario al del Gobierno y otros socios en este sentido?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Cuáles son las tareas pendientes para fortalecer la participación ciudadana en la institucionalidad electoral?</li> <li>¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones?</li> </ul>
--	--	---

**Eficiencia: medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados**

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> <li>· ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Existe un Plan estratégico sobre las reformas a impulsar en la legislación electoral, para incluir el voto desde el exterior en las elecciones presidenciales del año 2014?</li> <li>- ¿Existen las capacidades locales para gerenciar, administrar y gestionar proyectos co- desarrollados con las entidades de cooperación internacional?</li> <li>¿Existió algún factor externo que dificultara o facilitara el desarrollo de las acciones tendientes a mejorar el sistema electoral en el país?</li> <li>Cuáles fueron las medidas tomadas? ¿Existía algún plan estratégico diseñado ante estas eventualidades?</li> </ul>
<p>Aporte del PNUD para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país en el periodo, tareas pendientes y futuro rol del PNUD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> </ul>	<p>En la gestión para mejorar el sistema electoral ¿qué organismos facilitaron o colaboraron la obtención de los productos?</p>

Relevancia: medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Transformaciones a nivel de efectos ocurridas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país, con especificaciones de género y territorial en los años en observación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</li> <li>· ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</li> </ul>	<p>¿Son efectivas estas acciones para incorporar a la totalidad de los territorios del país un sistema electoral que permita elecciones transparentes? ¿Cuáles son los territorios o sectores que presentan más problemas para su inclusión? ¿Cree que este es el cambio correcto para avanzar en pleno ejercicio de derecho a voto en El Salvador?</p> <p>¿Entre 2009 y 2012 considera que las acciones realizadas para mejorar el ejercicio de derecho a voto consideró la situación de las mujeres en los distintos territorios?</p>
Cambios en el TSE para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida la intervención refleja una visión apropiada y relevante de la teoría de cambio?</li> <li>· ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales y al mandato del PNUD?</li> </ul>	<p>¿Considera que el Tribunal de Supremo Electoral se ha fortalecido en su institucionalidad para producir datos útiles acerca del nivel de avance en el ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012?</p>
Nivel de coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida la intervención considera el cumplimiento con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e igualdad de género, así como las estrategias nacionales y locales para el avance de los mismos?</li> <li>· ¿Es el enfoque de las intervenciones apropiado al contexto de desarrollo del país?</li> <li>· ¿Es consistente la implementación con el diseño de la intervención?</li> </ul>	<p>Considera que las medidas tomadas están dentro del marco de intervención gubernamental y las declaraciones de Naciones unidas</p> <p>Considera que las acciones realizadas son las pertinentes para el mejoramiento del sistema electoral en el país?</p> <p>¿Se realizaron las actividades de acuerdo con lo planificado?</p>
Aporte del PNUD para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país en el periodo, tareas pendientes y futuro rol del PNUD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el PNUD ha adoptado una aproximación participativa en la planificación y ejecución de la iniciativa? ¿Se han apropiado los socios del marco lógico de la intervención? ¿Es factible y apropiada la estrategia de alianzas adoptada por el PNUD, dado el contexto del país?</li> </ul>	<p>¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD en adoptar una estrategia participativa para la elaboración e implementación de las acciones desarrolladas por el PNUD? ¿fue este el mejor procedimiento para asegurar el compromiso de los implicados?</p>

**Sostenibilidad:** Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Transformaciones a nivel de efectos ocurridas para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país, con especificaciones de género y territorial en los años en observación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Han surgido problemas en el periodo que amenacen la sostenibilidad de los resultados? ¿Qué medidas correctivas se han adoptado?</li> <li>· ¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables, por ejemplo se incluyeron estrategias de salida?</li> <li>· ¿En qué medida las partes interesadas confían que podrán continuar avanzando sobre los cambios alcanzados, incluyendo los cambios en igualdad de género y DDHH alcanzados hasta hoy?</li> </ul>	<p>¿Durante este periodo surgieron problemas que amenazaron el desarrollo de acciones para mejorar el correcto ejercicio de derecho a voto en El Salvador?</p> <p>¿Había algún plan estratégico ante estos problemas?</p> <p>¿Son efectivas estas acciones para incorporar a la totalidad de los territorios del país un sistema electoral que permita elecciones transparentes? ¿Cuáles son los territorios o sectores que presentan más problemas para su inclusión? ¿Cree que este es el cambio correcto para avanzar en pleno ejercicio de derecho a voto en El Salvador?</p>
Cambios en el TSE para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo de capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?</li> <li>· ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?</li> </ul>	<p>- ¿Considera que el Tribunal de Supremo Electoral se ha fortalecido en su institucionalidad para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012? ¿Cree que ha aumentado, disminuido o mantenido la voluntad política al interior de la institución para desarrollar acciones que garanticen el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país entre los años 2009 y 2012? ¿Está en concordancia con el plan de gobierno?</p> <p>¿Dónde se encuentra la información referida a la cobertura del sistema electoral entre 2009 y 2012? ¿Qué tipo de desagregación se genera, cuáles son sus mecanismos de difusión?</p>
Nivel de coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?</li> </ul>	<p>¿Existen las condiciones técnicas y logísticas necesarias para la implementación de la segunda etapa del voto residencial?</p>
Aporte del PNUD para garantizar el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país en el periodo, tareas pendientes y futuro rol del PNUD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?</li> </ul>	<p>¿Cree usted que los avances en esta materia se mantendrán en el tiempo?</p>

Fuentes de información:

- Datos secundarios disponibles.
- Funcionarios de la Oficina del PNUD en El Salvador.
- Funcionarios de gobierno del Tribunal de Supremo Electoral (TSE).

- Académicos del tercer sector: FUNDES

Método de recolección de datos:

- Recopilación de fuentes secundarias de información nacional, regional e internacional respecto del funcionamiento del sistema electoral en El Salvador.
- Entrevistas a:
  - Funcionarios del PNUD.
  - Funcionarios de gobierno del Tribunal de Supremo Electoral (TSE).
  - Académicos del tercer sector: FUNDES.

Eje o 2: Se habrá diseñado y adoptado instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas

Criterios:

Eficacia: medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Transformaciones entre 2009 y 2012 a nivel de efectos ocurridas que hayan permitido avanzar en el diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas, con especificaciones de género y territorial en los años en observación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida ha habido resultados inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos?</li> <li>· ¿En qué medida ha habido o se prevén esfuerzos para la recolección y desagregación de datos de seguimiento?</li> <li>· ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</li> <li>· ¿Qué cambios positivos se han generado o se prevé generar en términos de igualdad de género en los productos generados? ¿Hubo algún efecto no esperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se habrá diseñado y adoptado instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas entre 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Existe o no espacio de diálogo para incidir en formulación y monitoreo de políticas públicas institucionalizado? ¿Cuál es su opinión acerca de su gestión?</li> <li>- ¿Conoce usted el Concejo Económico y Social- CES?</li> <li>- ¿Sabe si alcanzados acuerdos sobre políticas socioeconómicas?</li> <li>- ¿Hay algún registro por escrito donde estén los acuerdos alcanzados? ¿cómo se puede acceder a ellos?</li> <li>- ¿Conoce usted el desarrollo de acuerdos en apoyo a la eficacia de la ayuda y al desarrollo económico territorial/local?</li> <li>- ¿Cómo calificaría el aporte de las mujeres en estas instancias?</li> </ul>
<p>Rol del PNUD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio de desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas? ¿En qué ventajas comparativas se basa la estrategia planteada?</li> <li>· ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución al efecto esperado? ¿Existe una influencia razonable entre los productos del PNUD y los resultados alcanzados? ¿En qué medida se han establecido procesos dinámicos para avanzar en el mediano plazo al efecto esperado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD para institucionalizar un espacio de diálogo para discutir temas estratégicos del desarrollo de país, compuesto por grupos tradicionalmente excluidos del debate de políticas públicas, entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD para institucionalizar un espacio de diálogo para discutir temas estratégicos del desarrollo de país, compuesto por grupos tradicionalmente excluidos del debate de políticas públicas, entre los años 2009 y 2012?</li> </ul>

**Eficiencia: medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados**

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Cambios en el gobierno, en especial en la Secretaría Técnica de la Presidencia, para promover el diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas entre los años 2009 y 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cree que ha aumentado, disminuido o mantenido la voluntad política al interior del gobierno para consolidar espacios de formulación y monitoreo de políticas públicas entre los años 2009 y 2012? ¿Está en concordancia con el Plan de Gobierno?</li> </ul>
Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> <li>· ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Existe alguna propuesta sectorial desarrollada por el CES que se haya presentado al gobierno entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Cuenta o no el CES con conocimiento y calidad de información que alimente el diálogo y las propuestas de políticas públicas?</li> <li>- ¿Conoce usted el informe acerca de los desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad e identificar las prioridades de cooperación? ¿Ha sido esta información utilizada?</li> </ul>

Relevancia: medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Cambios en el gobierno, en especial en la Secretaria Técnica de la Presidencia, para promover el diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas entre los años 2009 y 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales y al mandato del PNUD?</li> <li>· ¿En qué medida la intervención refleja una visión apropiada y relevante de la teoría de cambio?</li> </ul>	<p>Considera que las medidas tomadas para mejorar la participación de la ciudadanía en la formulación y monitoreo de políticas públicas, están dentro del marco de intervención gubernamental y las declaraciones de Naciones Unidas</p> <p>¿Cuáles cree usted que son los factores que necesitan cambiar en las instituciones o la sociedad civil involucrada para mejorar el aporte de estos espacios de diálogo con resultados?</p>
Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Es consistente la implementación con el diseño de la intervención?</li> <li>· ¿Es el enfoque de las intervenciones apropiado al contexto de desarrollo del país?</li> <li>· ¿En qué medida la intervención considera el cumplimiento con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e igualdad de género, así como las estrategias nacionales y locales para el avance de los mismos?</li> </ul>	<p>¿Cómo evaluaría el funcionamiento del Espacio para el diálogo con resultados en el diseño y monitoreo de políticas públicas (CES)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En este espacio, compuesto por sectores sociales, sindicatos, empresa privada y gobierno ¿ha logrado acuerdos para la realización de políticas de desarrollo?</li> <li>- Desde su conocimiento ¿Existe alguna estrategia para enfrentar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales?</li> </ul>
Rol del PNUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el PNUD ha adoptado una aproximación participativa en la planificación y ejecución de la iniciativa? ¿Se han apropiado los socios del marco lógico de la intervención? ¿Es factible y apropiada la estrategia de alianzas adoptada por el PNUD, dado el contexto del país?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones?</li> </ul>

**Sostenibilidad:** Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Transformaciones entre 2009 y 2012 a nivel de efectos ocurridas que hayan permitido avanzar en el diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas, con especificaciones de género y territorial en los años en observación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Han surgido problemas en el periodo que amenacen la sostenibilidad de los resultados? ¿Qué medidas correctivas se han adoptado?</li> <li>· ¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables, por ejemplo se incluyeron estrategias de salida?</li> <li>· ¿En qué medida las partes interesadas confían que podrán continuar avanzando sobre los cambios alcanzados, incluyendo los cambios en igualdad de género y DDHH alcanzados hasta hoy?</li> </ul>	<p>¿Durante este periodo surgieron problemas que amenazaron el desarrollo de acciones para mejorar la participación de los distintos sectores en la formulación y monitoreo de políticas públicas?</p> <p>¿Había algún plan estratégico ante estos problemas?</p> <p>¿Cree usted que los avances en la participación ciudadana en la formulación y monitoreo de políticas públicas se sostendrán en el tiempo?</p>
<p>Cambios en el gobierno, en especial en la Secretaría Técnica de la Presidencia, para promover el diseño y adopción de instrumentos para la participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas entre los años 2009 y 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?</li> <li>· ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?</li> </ul>	<p>- ¿Considera que existe mayores capacidades en los funcionarios del Estado para participar en procesos de diálogo que incidan en la formulación y monitoreo de políticas públicas de 2009 a 2012?</p> <p>¿Qué instituciones aparecen con mayores habilidades para conducir este tipo de procesos? ¿qué habilidades se requieren para seguir desarrollando este espacio de participación según actores?</p> <p>Existen mecanismos de gobierno que aseguren para que estas instancias de diálogo permanezcan en el tiempo</p>

#### Fuentes

- Datos secundarios disponibles.
- Funcionarios de la Oficina del PNUD en El Salvador.
- Funcionarios de gobierno de la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Académicos del tercer sector: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y UNDAUNGO.

#### Método de recolección de datos

- Recopilación de fuentes secundarias de información nacional, regional e internacional respecto de la participación en la formulación y monitoreo de políticas públicas en El Salvador.
- Entrevistas a:

- Funcionarios del PNUD.
- Funcionarios de gobierno de la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Académicos del tercer sector: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y UNDAUNGO.

Eje 3: Se habrá diseñado e implementado métodos e instrumentos de gestión que propician el ejercicio de gobierno bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, al tiempo que estimulan la visión estratégica, la sostenibilidad y el Estado de Derecho.

Eficacia: medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Transformaciones para la implementación de métodos e instrumentos para que el gobierno trabaje bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, con especificaciones de género y territorial.</p>	<p>- ¿Conoce usted métodos o instrumentos de gestión que propician el ejercicio de gobierno bajo criterios de transparencia y efectividad? ¿Le parecen pertinentes?</p> <p>- ¿Sabe de una propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil?</p> <p>- ¿Qué instituciones del Estado rinden cuentas anualmente de su gestión?</p> <p>En la rendición de cuentas ¿existe información desagregada por sexo que permita dar cuenta de las desigualdades entre los géneros?</p> <p>¿Hay territorios donde ha sido posible avanzar más rápido en esta materia?</p> <p>- ¿Cuál cree usted que son las transformaciones en la percepción de los niveles de corrupción en el país?</p>	<p>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</p> <p>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</p> <p>· ¿En qué medida ha habido o se prevén esfuerzos para la recolección y desagregación de datos de seguimiento?</p> <p>· ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</p> <p>· ¿Los resultados alcanzados y/o previsibles contribuyen a reducir las causas subyacentes de desigualdad y discriminación?</p> <p>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</p>

<p>Evaluación del aporte del PNUD: para fomentar procedimientos de gestión de gobierno eficaz, transparente y coordinado, tareas pendientes y futuro rol del PNUD en esta materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD para institucionalizar procedimientos para una gestión de gobierno, transparente, efectiva y coordinada entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Cuáles son las tareas pendientes para fomentar procedimientos de gestión de gobierno eficaz, transparente y coordinado?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Hasta qué punto el PNUD ha facilitado la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales y jugado un papel complementario al del Gobierno y otros socios en este sentido?</li> <li>· ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución al efecto esperado? ¿Existe una influencia razonable entre los productos del PNUD y los resultados alcanzados? ¿En qué medida se han establecido procesos dinámicos para avanzar en el mediano plazo al efecto esperado?</li> <li>· ¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio de desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas? ¿En qué ventajas comparativas se basa la estrategia planteada?</li> </ul>
--	---	--

**Eficiencia: medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados**

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Transformaciones para la implementación de métodos e instrumentos para que el gobierno trabaje bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, con especificaciones de género y territorial..</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>	<p>Existió algún factor externo que influyera en el desarrollo de las acciones tendientes a mejorar la transparencia del Estado</p>
<p>Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> <li>· ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> <li>· ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> </ul>	<p>La elaboración y ejecución del sistema contó con los recursos necesarios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antes de esta implementación ¿Se realizó un proceso de consulta participativo de múltiples partes interesadas como la sociedad civil y las organizaciones académicas, gubernamentales funcionarios políticos electos y grupos sociales tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes e indígenas)?</li> </ul> <p>¿qué alianzas estratégicas colaboraron para poder implementar este sistema?</p>

Relevancia: medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Cambios en el gobierno, en especial en Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, el TEG y las organizaciones de la sociedad civil para promover el trabajo bajo criterios de transparencia entre los años 2009 y 2012.	· ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales y al mandato del PNUD?	- ¿La Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (SSTA) ha promovido de prácticas de transparencia en la administración pública a través de ejercicios de rendición de cuentas y la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública-LAIP en las entidades del poder ejecutivo?
	· ¿En qué medida la intervención refleja una visión apropiada y relevante de la teoría de cambio?	- Entre 2009 y 2012 ¿han existidos consensos entre Entidades contraloras de la administración pública (TEG, CC, CSJ, AL) acerca de temas claves en transparencia y rendición de cuentas?
Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	· ¿Es el enfoque de las intervenciones apropiado al contexto de desarrollo del país?	- ¿Existen indicadores de gobernabilidad democrática respecto de transparencia y rendición de cuentas, mapeados y validados en un proceso de consulta participativo con el conjunto de sectores de la sociedad?
	· ¿Es consistente la implementación con el diseño de la intervención?	- ¿Se ha implementado el Sistema de Evaluación de la Gobernabilidad Democrática respecto de transparencia y rendición de cuentas entre los años 2009 y 2012?
	· ¿En qué medida la intervención considera el cumplimiento con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e igualdad de género, así como las estrategias nacionales y locales para el avance de los mismos?	- ¿Se ha realizado una capacitación en el uso de los mismos para la formulación de políticas públicas y la agenda de reformas al sistema político salvadoreño?
Evaluación del aporte del PNUD: para fomentar procedimientos de gestión de gobierno eficaz, transparente y coordinado, tareas pendientes y futuro rol del PNUD en esta materia.	· ¿En qué medida el PNUD ha adoptado una aproximación participativa en la planificación y ejecución de la iniciativa? ¿Se han apropiado los socios del marco lógico de la intervención? ¿Es factible y apropiada la estrategia de alianzas adoptada por el PNUD, dado el contexto del país?	- ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones?

**Sostenibilidad:** Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Desarrollo de métodos e instrumentos para que el gobierno trabaje bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, con especificaciones de género y territorial.	· ¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables, por ejemplo se incluyeron estrategias de salida?	Había un análisis previo que pudiera anticipar estos cambios
Desarrollo de métodos e instrumentos para que el gobierno trabaje bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, con especificaciones de género y territorial.	· En qué medida las partes interesadas confían que podrán continuar avanzando sobre los cambios alcanzados, incluyendo los cambios en igualdad de género y DDHH alcanzados hasta hoy?	Cree que los avances en esta materia se mantendrán en el tiempo
Cambios en el gobierno, en especial en Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, el TEG y las organizaciones de la sociedad civil para promover el trabajo bajo criterios de transparencia entre los años 2009 y 2012.	· ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?	
Cambios en el gobierno, en especial en Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, el TEG y las organizaciones de la sociedad civil para promover el trabajo bajo criterios de transparencia entre los años 2009 y 2012.	· ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?	- Entre 2009 y 2012 ¿las Organizaciones de la Sociedad Civil (FUSADES, ISD, FESPAD, CASALCO, UCA) se han fortalecido en la promoción del uso de la LAIP como instrumento de auditoría ciudadana?
Cambios en el gobierno, en especial en Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, el TEG y las organizaciones de la sociedad civil para promover el trabajo bajo criterios de transparencia entre los años 2009 y 2012.	· ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?	- ¿Es parte de los Jóvenes líderes de Opinión las ideas de transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción?
Nivel de consistencia en la cadena de resultados: Nivel de coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	· ¿Han surgido problemas en el periodo que amenacen la sostenibilidad de los resultados? ¿Qué medidas correctivas se han adoptado?	Ha surgido amenazas que ponga en peligro la ejecución o uso del sistema? Qué medidas se han tomado al respecto
Nivel de consistencia en la cadena de resultados: Nivel de coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	· ¿Son sostenibles los beneficios de las intervenciones del PNUD · En qué medida las partes interesadas confían que podrán continuar avanzando sobre los cambios alcanzados, incluyendo los cambios en igualdad de género y DDHH	Cree usted que es posible que los avances pueda permanecer en el tiempo

	alcanzados hasta hoy?	
--	-----------------------	--

#### Fuentes

- Datos secundarios disponibles.
- Funcionarios de la Oficina del PNUD en El Salvador.
- Funcionarios de gobierno de la Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y el TEG.
- Académicos del tercer sector: FUSADES.
- Socio: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

#### Método de recolección de datos

- Recopilación de fuentes secundarias de información nacional, regional e internacional respecto de criterios de transparencia de gobierno en El Salvador.
- Entrevistas a:
  - o Funcionarios del PNUD,
  - o Funcionarios de gobierno de la Subsecretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y el TEG,
  - o Académicos del tercer sector: FUSADES,
  - o Socio: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Eje 4: La promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer.

Eficacia: medida en que se alcanzó o se espera alcanzar los objetivos de desarrollo de la intervención

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Desarrollo de procedimientos para la atención de las desigualdades de género en instituciones de gobierno y privadas, con especificaciones territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Ha mejorado, empeorado o mantenido la capacidad del gobierno para promover la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer desde 2009 a la actualidad?</li> <li>- En su opinión ¿Hay más, menos o igual articulación interinstitucional en la gestión del gobierno en los últimos cinco años para promover la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer?</li> <li>- ¿El Salvador ha implementado entre 2009 y 2012 mecanismos e instancias de toma de decisión para subsanar desigualdades entre hombres y mujeres?</li> <li>- ¿Conoce usted si existe una agenda parlamentaria para la igualdad y la equidad de género diseñada y en implementación?</li> <li>- ¿Conoce el Proyecto de formación en liderazgo político destinado a las mujeres desarrollado? ¿Cuál es su opinión acerca de su relevancia?</li> <li>- ¿Conoce usted instituciones públicas que adoptaron mecanismos para subsanar las desigualdades entre géneros entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- Estos mecanismos ¿Han operado en todos los territorios del país entre 2009 y 2012?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el efecto ha sido alcanzado? o, ¿Qué progresos se evidencian? ¿Están los resultados distribuidos equitativamente entre los beneficiarios?</li> <li>· ¿En qué medida ha habido o se prevén esfuerzos para la recolección y desagregación de datos de seguimiento?</li> </ul>
<p>Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida ha habido resultados inesperados o indirectos –tanto positivos como negativos?</li> </ul>

<p>Evaluación del aporte del PNUD: para fomentar procedimientos que atiendan a las desigualdades de género en instituciones de gobierno y privadas, tareas pendientes y futuro rol del PNUD en esta materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD para institucionalizar procedimientos para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer entre los años 2009 y 2012?</li> <li>- ¿Cuáles son las tareas pendientes para avanzar en la equidad de género en el País?</li> <li>- ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Cuál ha sido el valor agregado del PNUD como socio de desarrollo en general y en cuanto a su contribución al efecto esperado? ¿Existe una influencia razonable entre los productos del PNUD y los resultados alcanzados? ¿En qué medida se han establecido procesos dinámicos para avanzar en el mediano plazo al efecto esperado?</li> <li>· ¿Hasta qué punto el PNUD ha facilitado la ejecución de estrategias de desarrollo nacionales y jugado un papel complementario al del Gobierno y otros socios en este sentido?</li> <li>· ¿Cuáles han sido las principales ventajas comparativas del PNUD como socio de desarrollo? ¿Han sido éstas maximizadas? ¿En qué ventajas comparativas se basa la estrategia planteada?</li> </ul>
--	---	--

**Eficiencia: medida en que los recursos económicos/insumos –fondos, tiempo, etc.- se convierten en resultados**

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
<p>Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> </ul>	<p>¿Cuáles son las principales problemas o desigualdades en la participación política y ciudadana de las mujeres?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> </ul>	<p>Las actividades proyectadas eran las necesarias para obtener los productos</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> </ul>	<p>A su juicio quiénes han sido los principales colaboradores para estas tareas</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Están los recursos del PNUD concentrados en las actividades que se espera produzcan resultados significativos?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Se han identificado sinergias entre las iniciativas del PNUD que contribuyen a la reducción de costos y alcanzar a la vez los resultados?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida las modalidades de implementación seleccionadas han permitido una eficiente ejecución?</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Existe algún factor externo al PNUD que haya impactado la ejecución eficiente y oportuna? ¿Qué medidas se han tomado? ¿Fueron estas medidas tomadas oportunamente?</li> </ul>	Hubo algún factor externo que influye en forma negativa o positiva para es

**Relevancia:** medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son consistentes con las necesidades de los beneficiarios o del país, prioridades globales y políticas de socios y donantes.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Cambios en el gobierno, en especial en ISDEMU y las organizaciones de la sociedad civil como ASPARLEXSAL, para promover la equidad de género en el país entre los años 2009 y 2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida la intervención refleja una visión apropiada y relevante de la teoría de cambio?</li> </ul>	<p><input type="checkbox"/> ¿Cree usted que entre los años 2009 y 2012 la capacidad de instituciones de gobierno y de la sociedad civil se ha fortalecido para incorporar la perspectiva de género? ¿Cuáles si y cuáles no?</p>
Coherencia entre los productos generados por los proyectos y los efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Es la formulación de la intervención relevante con respecto a las prioridades y planes nacionales y al mandato del PNUD?</li> </ul>	<p><input type="checkbox"/> ¿Considera que los actores clave del gobierno central y los gobiernos locales, los órganos nacionales, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, entre los años 2009 y 2012 están más, igual o menos sensibilizados en la necesidad de abrir espacios para la incorporación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones? ¿Cuáles han avanzado en esta materia y cuáles no?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida la intervención considera el cumplimiento con las normas y acuerdos internacionales sobre DDHH e igualdad de género, así como las estrategias nacionales y locales para el avance de los mismos?</li> </ul>	<p><input type="checkbox"/> ¿El curso de liderazgo, permitió más mujeres afiliadas y no afiliadas a los partidos, habilitarlas para el ejercicio del liderazgo político?</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Es el enfoque de las intervenciones apropiado al contexto de desarrollo del país?</li> </ul>	<p><input type="checkbox"/> ¿Existen datos legitimados y actualizados la información y análisis sobre desigualdades de género producidos entre 2009 y 2012?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿En qué medida el PNUD ha adoptado una aproximación participativa en la planificación y ejecución de la iniciativa? ¿Se han apropiado los socios del marco lógico de la intervención? ¿Es factible y apropiada la estrategia de alianzas adoptada por el PNUD, dado el contexto del país?</li> </ul>	<input checked="" type="checkbox"/> Entre 2009 y 2012 ¿Se han conformados espacios de diálogo y consenso respecto de la relevancia de la equidad de género?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ¿Es consistente la implementación con el diseño de la intervención?</li> </ul>	

**Sostenibilidad:** Medida en que los beneficios de una intervención de desarrollo continúan o tienen probabilidad de continuar a largo plazo. Tiene referencia con la resistencia a los riesgos del flujo de beneficios netos en el transcurso del tiempo.

Nivel de observación/información que se busca obtener	Preguntas a responder según Términos de referencia	Preguntas a responder con las fuentes de información de acuerdo con el sub efecto
Desarrollo de procedimientos para la atención de las desigualdades de género en instituciones de gobierno y privadas, con especificaciones territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Qué mecanismos se han puesto en marcha para asegurar la continuación de los beneficios?	
Cambios en el gobierno, en especial en ISDEMU y las organizaciones de la sociedad civil como ASPARLEXSAL, para promover la equidad de género en el país entre los años 2009 y 2012.	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Cómo se incorpora la estrategia de desarrollo capacidades para el logro del efecto esperado? ¿En qué medida se han incorporado procesos de gestión del conocimiento?	- ¿Cree usted que entre los años 2009 y 2012 el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer-ISDEMU, se ha consolidado como un referente en la gestión pública acerca de la perspectiva de género?
Cambios en el gobierno, en especial en ISDEMU y las organizaciones de la sociedad civil como ASPARLEXSAL, para promover la equidad de género en el país entre los años 2009 y 2012.	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se diseñó la intervención para tener efectos sostenibles dados los riesgos identificables, por ejemplo se incluyeron estrategias de salida?	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Considera que la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias Salvadoreñas- ASPARLEXSAL se ha fortalecido para la promoción de la equidad política entre hombres y mujeres en este periodo en el país?
	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Han surgido problemas en el periodo que amenacen la sostenibilidad de los resultados? ¿Qué medidas correctivas se han adoptado?	

#### Fuentes de información

Datos secundarios disponibles.

Funcionarios de la Oficina del PNUD en El Salvador.

Funcionarios de gobierno del ISDEMU.

Académicos del tercer sector: ASPARLEXSAL.

Datos secundarios disponibles.

Funcionarios de la Oficina del PNUD en El Salvador.

Funcionarios de gobierno del ISDEMU.

Académicos del tercer sector: ASPARLEXSAL.

#### Método de recolección de datos

Recopilación de fuentes secundarias de información nacional, regional e internacional respecto de la equidad de género en El Salvador.

Entrevistas a :

- Funcionarios del PNUD,
- Funcionarios de gobierno del ISDEMU,
- Académicos del tercer sector: ASPARLEXSAL.

Recopilación de fuentes secundarias de información nacional, regional e internacional respecto de la equidad de género en El Salvador.

Entrevistas a :

- Funcionarios del PNUD,
- Funcionarios de gobierno del ISDEMU,
- Académicos del tercer sector: ASPARLEXSAL.

### Anexo 3: Plan de acción del proyecto del país Efecto 3

Matriz de efecto3.

Efecto UNDAF/ CPD: 3.1. Se habrán diseñado y adoptado instrumentos para la consolidación del régimen democrático, de la gobernabilidad en el país y de las capacidades ciudadanas para la vigencia de los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la participación cívica en la formulación de las políticas públicas.

Resultado relevante del Plan Estratégico del PNUD: 2. Gobernabilidad democrática.

Recursos indicativos (por año, US \$)							
Indicadores, línea base y metas de la contribución del PNUD a los efectos del UNDA/CPO	Productos del proyecto país	Modalidades de implementación y socios para la implementación	2012	2013	2014	2015	Total.
Indicador 1. Numero de instituciones públicas que adoptan mecanismos para subsanar las desigualdades entre géneros.  Valor básico de referencia: 8	Producto 1.  El Salvador cuenta con mecanismos e instancias de toma de decisión consolidadas para subsanar desigualdades entre géneros	Pacto por la Igualdad (DIM)  Hacia el empoderamiento político de las mujeres en El Salvador (DIM)	210000	10000	220000	100000	63000

<p>(PNUD 2010).</p> <p>Meta: al menos 5 instituciones adicionales.</p>							
	<p>Metas anuales</p> <p>2012</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda parlamentaria para la igualdad y la equidad de género diseñada y en implementación.</li> <li>- Proyecto de formación en liderazgo político diseñado y en implementación</li> </ul> <p>2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Herramienta nacional para la certificación de la igualdad entre los géneros en entidades públicas y privadas aprobada.</li> <li>- Presupuesto General de la Nación cuenta con partidas presupuestarias etiquetadas para la promoción de la igualdad y la equidad de</li> </ul>						

	<p>género en cinco instituciones públicas clave.</p> <p>-Propuestas de actualización de marcos normativos para la promoción de la participación política favorable a paridad diseñada.</p> <p>2014</p> <p>- Mecanismos de sellos de igualdad en implementación.</p> <p>Agenda parlamentaria de mujeres evaluada.</p> <p>- Estrategia de sensibilización a la población para promover el voto a favor de las mujeres diseñada y en implementación.</p> <p>Marcador de género y motivación</p> <p>3. Es un proyectos destinado a promover la igualdad de género</p>						
Indicador 2. Número de municipios incorporados al sistema de voto residencial.	Producto 2: Voto residencial implementado a nivel nacional en 2014.	Fortalecimiento de la participación ciudadana y las instituciones	200000	1000000	200000		1400000

<p>Valor básico de referencia: 16 municipios piloto (TSE 2009)</p> <p>Meta: 262 municipios incorporados para las elecciones presidenciales de 2014.</p>	<p>Metas anuales:</p> <p>2012. Plan de trabajo para la implementación de la segunda fase del voto residencial acordado.</p> <p>2013. Mecanismo para la implementación del voto residencial completado para los 262 municipios</p> <p>2014. Implementado el voto residencial en las elecciones presidenciales en todo el país.</p> <p>Marcador de género y motivación 2.</p> <p>Contribuye a incrementar los niveles de votación de población femenina.</p>	<p>electorales en El Salvador NIM.</p> <p>Tribunal Supremo Electoral.</p>					
<p>Indicador 3: Documento de Plan Estratégico para la implementación del voto en el exterior.</p> <p>Valor básico de referencia: Inexistencia del plan para la implementación del voto desde el exterior.</p> <p>Meta: Plan estratégico para la implementación del voto</p>	<p>Producto 3: Plan estratégico sobre reformas en la legislación electoral para incluir el voto desde el exterior en las elecciones de 2014 aprobado.</p> <p>Metas anuales.</p> <p>2012.</p> <p>Plan estratégico finalizado y firmado por las instituciones clave.</p> <p>Marcador de género y motivación 3</p>	<p>Cerrando brechas de participación electoral con el voto desde el exterior NIM.</p> <p>Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.</p>	95000				95000

desde el exterior acordado con los actores clave	1. Se incorporan actividades de consulta con mujeres.						
Indicador 4. Número de municipios y/o asociaciones municipales que cuentan con plataformas de desarrollo concertadas entre gobiernos locales y organizaciones sociales, con enfoque de equidad social y sostenibilidad ambiental.  Valor básico de referencia: 6 municipios  Meta: al menos 36 municipios adicionales.	Producto 4: Plataformas de desarrollo territorial concertadas entre gobiernos locales y organizaciones sociales con enfoque de derechos y equidad.  Metas anuales.  2012: Tres plataformas concertadas incluyendo diez municipios.  2013: Diez plataformas concertadas incluyendo 30 municipios.  2014: Aprobación de la metodología a nivel nacional y de COMURES.  Marcador de género y motivación:  2 La línea de directrices y desarrollo contenida en la plataforma, así como los grupos de trabajo responsables de su elaboración van a tener representación significativa de organismos de mujeres y la perspectiva de género incorporada en todas sus componentes.	Apoyo a redes temáticas territoriales para el Desarrollo Humano (DIM)	600000	600000	600000	600000	2400000
Indicador 5: Número de acuerdos y documentos con	Producto 5.1: Espacio de diálogo para incidir en formulación y monitoreo de políticas públicas	Un nuevo contrato social. Segunda					

<p>alta incidencia en políticas públicas clave para el país son tomados como producto del análisis político y del diálogo.</p> <p>Valor básico de referencia: 2 acuerdos y 2 documentos de análisis prospectivos.</p> <p>Meta: 8 acuerdos adicionales y 3 documentos</p>	<p>institucionalizado.</p> <p>Metas anuales.</p> <p>2012. Institucionalizado el CES y alcanzados dos acuerdos sobre políticas socioeconómicas.</p> <p>2013. Alcanzados dos acuerdos sobre políticas socioeconómicas.</p> <p>2014. Alcanzados dos acuerdos sobre políticas socioeconómicas.</p> <p>Marcador de género y motivación:</p> <p>1. Participan mujeres en la comisión permanente y están representados los movimientos de mujeres.</p>	<p>generación de Acuerdos para la Gobernabilidad democrática en El Salvador. DIM</p>	800000	1000000	800000		2600000
	<p>Producto 5.2.</p> <p>Acuerdos en apoyo a la eficacia de la ayuda y al desarrollo económico territorial concertadas.</p> <p>Metas anuales:</p> <p>2012. Un comité interinstitucional instalado, con herramientas para la definición de las dos políticas.</p> <p>2013. Acuerdos formulados.</p>	<p>Apoyo a redes temáticas territoriales para el Desarrollo Humano. DIM</p>	300000	500000	300000	300000	1400000

	<p>2014. Acuerdos en implementación.</p> <p>Marcador de género y motivación.</p> <p>1. Se incorpora el enfoque de género en la estrategia nacional de desarrollo productivo y en los mecanismos de implementación territorial</p>						
	<p>Producto 5.3. Estudios de análisis prospectivos validados con los actores estratégicos contribuyen a identificar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad democrática y acordar estrategias para la acción política.</p> <p>Metas anuales.</p> <p>2012. Un informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos elaborado y validado con los actores clave del desarrollo económico y social del país.</p> <p>2013. Un informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos elaborado y validado con los actores clave del desarrollo económico y social del país.</p> <p>2014. Un informe de Análisis Político y Escenarios Prospectivos elaborado y validado con los actores clave del desarrollo económico</p>	<p>Análisis político y construcción de Espacios Prospectivos PAPEP</p> <p>DIM</p>					

	<p>y social del país.</p> <p>Marcador de género y motivación.</p> <p>Se toma en cuenta la participación de mujeres en el análisis pero no es el objetivo primordial la equidad de género</p>		250000	250000	250000	250000	1000000
<p>Indicador 6. Número de métodos y herramientas para el ejercicio de gobierno efectivo y transparente adoptados.</p> <p>Valor básico de referencia: Sistema de Gestión por Metas utilizado por la Secretaría Técnica para monitorear la ejecución de la Inversión Pública.</p> <p>No existe una carrera de servicio público.</p> <p>Meta: 4 módulos de SIGOB adicionales implementados. Ley de profesionalización del servicio público discutida.</p>	<p>Producto 6. Métodos e instrumentos de gestión que propician el ejercicio de gobierno bajo criterios de transparencia, efectividad y coordinación, al tiempo que estimulan la visión estratégica, la sostenibilidad y el Estado de Derecho, estructurados.</p> <p>Metas anuales.</p> <p>2012. Uso del sistema de metas del SIGOB extendido a dos nuevas iniciativas de la administración pública</p> <p>Propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil elaborada.</p> <p>2013. Uso del sistema, métodos y herramientas del SIGOB extendido a dos nuevas iniciativas de la administración pública.</p> <p>Propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil aprobada.</p>	<p>Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la gobernabilidad SIGOB DIM</p>	200000	300000	500000	500000	1500000

	<p>2014. Uso del sistema, métodos y herramientas del SIGOB extendido a una nueva iniciativa de la administración pública.</p> <p>Propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil en implementación.</p> <p>Marcador de género y motivación.</p> <p>1. Se promoverá el uso de indicadores con enfoque de género y desagregado por género.</p>						
<p>Indicador 7. Instituciones del Estado salvadoreño han mejorado su capacidad de planificación y ejecución del gasto y la inversión social.</p> <p>Valor básico de referencia: Procesos de planificación y ejecución del gasto y la inversión pública débiles y poco articulados. Presupuestos asignados a inversión social.</p> <p>Meta: Al menos dos instituciones han adoptado mejoras en sus sistemas de planificación y ejecución del gasto y la inversión. Ahorros</p>	<p>Producto 7.1. Se han mejorado las capacidades de planificación y ejecución del gasto público en instituciones que prestan servicios básicos a la población.</p> <p>Metas anuales.</p> <p>2012. Se cuenta con diagnóstico diseñado para mejorar la eficiencia administrativa y se han causado ahorros como consecuencia del apoyo en la implementación de PNUD de, al menos 5%, con respecto a los expedientes asignados.</p> <p>2013. Se han puesto en marcha los planes de desarrollo de capacidades.</p> <p>2014. Se han puesto en marcha el plan de desarrollo de capacidades.</p> <p>Marcador de género y motivación.</p>	<p>Fortalecimiento de capacidades y apoyo en cadena de abastecimiento y provisión de medicamentos esenciales NIM</p> <p>Asociados en la implementación</p> <p>ISSS</p> <p>Integración de OLPC en educación básica</p>	21000	2100000	1500000	1500000	7200000

de, al menos, un 3% con respecto al presupuesto asignado y la ejecución real en las instituciones apoyadas.	0. No contribuye a la igualdad de género.	NIM/ MINED					
	Producto 7.2. Las obras públicas se priorizan utilizando criterios de desarrollo humano, adaptación al cambio climático, dinamización de las economías locales.	Apoyo a la Dirección General de Migración y Extranjería.					300000
	2012. Se ha desarrollado un diagnóstico de los instrumentos para la planificación y ejecución de la obra pública.	Fortalecimiento de las capacidades del Instituto Salvadoreño de bienestar magisterial para la mejora en la atención a sus derechohabientes <sup>111</sup>	11560.50				
	2013. Se cuenta con herramientas y personal capacitado para ejecutar la obra pública respondiendo a criterios de priorización, cambio climático.  Marcador de género y motivación.  1. El proyectos tiene un componentepara impulsar una política de igualdad de género en el MOP.	NIM  Segunda fase del componente VIH de la propuesta salvadoreña de lucha contra el VIH SIDA y la tuberculosis presentada al Fondo Mundial NIM/					11560.50

<sup>111</sup>Copiado literalmente. El documento tiene algunas faltas de ortografía.

		MINSAL					
		Dinamización de economías locales mediante el Desarrollo y la Reconstrucción de la infraestructura pública.	1800000				
		Supportto NIM		1800000	1200000	1200000	6000000
		Asociado en la implementación: MOP	21503453	16778038			3828149

## Anexo 4: Matriz de proyectos en Evaluación

### (1) PROYECTOS 00057989: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL 2009

#### OBJETIVO GENERAL:

Promover una participación ciudadana más efectiva y un rol más adecuado de los partidos políticos en el evento electoral de 2009, que contribuya a un ambiente electoral de menor tensión, disminuya los riesgos de crisis y favorezca la gobernabilidad.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Contribuir a una mejor comprensión de los riesgos y desafíos a la gobernabilidad asociados con el proceso electoral;
- Contribuir a generar información oportuna para un mejor manejo del proceso electoral y orientar la toma de decisiones;
- Apoyar el diálogo entre actores políticos, tomadores de decisiones y otros sectores influyentes respecto al proceso electoral y su impacto en la gobernabilidad democrática.

PRESUPUESTO TOTAL: \$505,800.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
· Promover un electorado mejor informado (acceso a la información);	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de página de seguimiento electoral en El Faro.net;</li> <li>2. Reportajes, entrevistas, noticias y otros productos periodísticos relacionados con la cobertura del proceso electoral y sus diversas aristas;</li> <li>3. Seguimiento y análisis de correlaciones partidarias, proyectos de gobierno y los movimientos internos durante el proceso;</li> <li>4. Seguimiento y análisis de la influencia de actores externos a los partidos en la toma de decisiones y la construcción de plataformas de gobierno;</li> <li>5. Seguimiento y análisis de las instituciones encargadas de</li> </ol>	Septiembre 2007- diciembre 2009.	\$193,000.00	PNUD, Ministerio de RREE, Asociación sin fines de lucro Tendencias en asocio temporal con el Periódico El Faro

	regular el proceso electoral y las aspiraciones y percepciones ciudadanas.			
--	--	--	--	--

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
· Ciudadanía con mejor conocimiento de: a) los procesos de toma de decisiones en temas relacionados con el proceso y evento electoral, b) la discusión y aprobación de legislación que puedan afectar el proceso y resultado electoral; lo que permitirá una participación más activa en el proceso;	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicación de resultados de los espacios de discusión actividad 2 resultado 3;</li> <li>2. Una serie de foros públicos y seminarios con los candidatos en alianza con otros medios de comunicación (televisivos y radiales) que permitan mayor difusión de resultados;</li> <li>3. Foros de discusión con los jóvenes y mujeres que participan en la vida pública, a través de partidos políticos o de organizaciones no gubernamentales.</li> </ol>	Septiembre 2007-diciembre 2009.	\$160,000.00	<p>PNUD, Ministerio de RREE, Asociación sin fines de lucro Tendencias en asocio temporal con el Periódico El Faro.</p>
· Partidos políticos y tomadores de decisiones mejor informados sobre riesgos o amenazas a la gobernabilidad resultantes de la evolución del proceso electoral y, consecuentemente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Producción de análisis coyunturales de alta calidad, con una periodicidad mensual, que serán entregados a un grupo selecto de lectores suscritos.</li> <li>2. Creación de espacio de discusión y análisis del proceso electoral, basado en la experiencia previa de Encuentros, la cena política de El Faro, en el cual se invitará a candidatos, líderes de partidos, jefes de campaña, funcionarios públicos y analistas políticos a reflexionar sobre el proceso electoral. Ello implica</li> </ol>	Septiembre 2007-diciembre 2009.	\$111,952.00	<p>PNUD, Ministerio de RREE, Asociación sin fines de lucro Tendencias en asocio temporal con el Periódico El Faro.</p>

dispuestos a actuar preventivamente.	encuentros de debate quincenales o mensuales sobre diferentes temas de interés nacional.			
Monitoreo y evaluación + Gastos de administración:			\$40,848.00	
Total			\$505,800.00	

(2) PROYECTOS 00079905: CERRANDO BRECHAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL CON EL VOTO DESDE EL EXTERIOR

OBJETIVO GENERAL:

Lograr los acuerdos necesarios, entre las instituciones y los actores clave, para impulsar los cambios en la legislación electoral a fin de poder incluir el voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$120,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
-----------	-------------	---------------------	-------------	--

Plan estratégico sobre las reformas a impulsar en la legislación electoral, para incluir el voto desde el exterior en las elecciones presidenciales del año 2014, aprobado por las instituciones clave en la implementación de esta modalidad del sufragio.	1. Desarrollar un proceso de análisis de factibilidad para la implementación del voto de los salvadoreños desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014, con la participación de las instituciones clave;	17 nov. 2011 - 16 nov. 2012	\$73,500.00	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, PNUD El Salvador.
	2. Validar una ruta crítica con las recomendaciones surgidas del análisis de factibilidad, a través de un proceso de socialización con instituciones y actores clave;		\$24,000.00	
	3. Lograr los acuerdos entre las instituciones clave sobre los pasos a seguir para lograr las reformas en la legislación electoral, a fin de incluir el voto desde el exterior en las elecciones presidenciales de 2014.		\$22,500.00	
Total			\$120,000.00	

Nota: El proyectos carece de objetivos específicos.

(3) PROYECTOS 00084012: FORTALECIENDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL EN EL SALVADOR A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO RESIDENCIAL

OBJETIVO GENERAL:

Contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana y al reforzamiento de la institucionalidad electoral en El Salvador, a partir del apoyo a la implementación de la segunda etapa del voto residencial en El Salvador para el período electoral 2014.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$1,298,701.30

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Capacidades locales de gerenciamiento, administración y gestión de proyectos s co-desarrollados con las entidades de cooperación internacional, fortalecidas.	1. Gerenciamiento y administración de los fondos provistos por la Unión Europea (UE) en apoyo a la segunda etapa del voto residencial en El Salvador.	Feb. 2013 - junio 2014	\$199,357.35	PNUD El Salvador, Tribunal Supremo Electoral, Unión Europea.
Condiciones técnicas y logísticas necesarias para la implementación de la segunda etapa del voto residencial, desarrolladas.	1. Elaboración de la Cartografía Electoral (Fase I)		\$135,526.75	
	2. Creación y aprobación de los Sectores de Votación (Fase II y Fase III)		\$307,431.70	
	3. Validación de asignación de centros de votación por parte de la ciudadanía y presentación de almanaques de centros de votación. Información y publicidad en medios masivos de comunicación (Fase IV).		\$488,213.42	
	4. Comunicación y visibilidad (Todas las Fases).		\$123,292.63	
Evaluación y auditoria del proyectos .			\$44,879.46	
Total (*)			\$1,298,701.30	

(\*) Este total varía en \$0.01 menos de la suma de los valores presupuestados bajo esta columna.

(4) PROYECTOS 00077646: EVALUANDO LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

OBJETIVO GENERAL:

Contribuir a la profundización de la democracia en El Salvador, a través del desarrollo e implementación de un sistema de medición de la Gobernabilidad Democrática en El Salvador, centrado en la rendición de cuentas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$300,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Indicadores de gobernabilidad democrática existentes respecto de transparencia y rendición de cuentas, mapeados y validados en un proceso de consulta participativo con el conjunto de sectores de la sociedad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistematización de todos los indicadores de gobernabilidad existentes.</li> <li>2. Mapeo de la demanda y el suministro de datos por parte del gobierno.</li> <li>3. Revisión del marco jurídico e institucional relacionado con la gobernabilidad democrática.</li> <li>4. Misión para la determinación del alcance del sistema del Centro de Gobernabilidad de Oslo</li> </ol>	Enero 2011 - junio 2012	\$61,582.94	PNUD El Salvador
Sistema de Evaluación de la Gobernabilidad Democrática para El Salvador respecto de transparencia y rendición de cuentas, diseñado con la participación de instituciones académicas, tanques de pensamiento nacionales y organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema y validado con el conjunto de sectores de la sociedad salvadoreña.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulación de una propuesta de diseño del sistema a partir de datos existentes y las experiencias internacionales.</li> <li>2. Validación del diseño propuesto.</li> </ol>		\$51,875.00	

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Sistema de Evaluación de la Gobernabilidad Democrática respecto de transparencia y rendición de cuentas, implementado a través de un proceso de consulta participativo de múltiples partes interesadas como la sociedad civil y las organizaciones académicas, gubernamentales funcionarios políticos electos y grupos sociales tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes e indígenas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración del Primer Informe de Evaluación de la Gobernabilidad.</li> <li>2. Presentación del informe.</li> <li>3. Proceso de consulta alrededor del informe.</li> </ol>	Enero 2011 - junio 2012	\$63,000.00	PNUD El Salvador
Divulgación de los resultados de la evaluación de Gobernabilidad Democrática y capacitación en el uso de los mismos para la formulación de políticas públicas y la agenda de reformas al sistema político salvadoreño principales actores clave.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de los resultados del proceso de consulta del informe.</li> <li>2. Jornadas de capacitación.</li> </ol>		\$95,186.91	
Evaluación del proyectos + costos administrativos			\$28,355.15	
Total			\$300,000.00	

Nota: En el proyectos no se escriben los objetivos específicos.

(5a) PROYECTOS 00046202: HACIA LA PARTICIPACIÓN PLENA DE LAS MUJERES EN POLÍTICA. Fase 1

OBJETIVO GENERAL:

Participación equitativa de las mujeres en las instancias nacionales de toma de decisiones políticas.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

Facilitación de oportunidades para que las mujeres accedan, se mantengan y aumenten progresivamente su participación en en los espacios de toma de decisión.

PRESUPUESTO TOTAL: \$80,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Los actores clave de los gobiernos central y locales, los órganos nacionales, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, están sensibilizados en la necesidad de abrir espacios para la incorporación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.	1. Realizar una investigación que incluya la revisión y comparación de las leyes de cuotas, así como un registro de las experiencias exitosas y lecciones aprendidas en acciones de participación política de las mujeres.	Junio 2005 - mayo2007	\$3,000.00	PNUD El Salvador, Asociación de Mujeres Parlamentarias y Ex parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXAL)
	2. Diseñar la “Agenda política de las Mujeres”, utilizando como insumo de partida los elementos del foro del mismo nombre.		\$2,000.00	
	3. Elaborar un plan de incidencia en las estructuras de poder de los órganos nacionales relacionados directamente con la participación política de las mujeres, a partir de la Agenda Política de las Mujeres.		\$5,000.00	
	4. Desarrollar eventos bimestrales del seminario permanente		\$5,000.00	
	5. Desarrollar (diseñar y ejecutar) una campaña de sensibilización a la población en general.		\$10,000.00	

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Mujeres afiliadas y no afiliadas a los partidos, habilitadas para el ejercicio del liderazgo político.	1. Elaborar la propuesta de funcionamiento y contenidos de la Escuela de Mujeres Líderes.	Junio 2005 - mayo2007	\$2,000.00	PNUD El Salvador, Asociación de Mujeres Parlamentarias y Ex parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXAL)
	2. Seleccionar y becar a las mujeres que ingresarán a la primera promoción de la Escuela.		\$4,500.00	
	3. Echar a andar la primera promoción de la Escuela de Mujeres Líderes.		\$12,500.00	
	4. Realizar concurso de premiación de trabajos de graduación de la Primera Promoción de la Escuela.		\$3,000.00	
	5. Editar y publicar los trabajos premiados.		\$3,000.00	
	6. Sistematizar el trabajo de la Escuela.		\$3,000.00	
	7. Realizar un evento de cierre del proyectos : presentación de resultados y publicaciones.		\$2,500.00	
	8. Auditoría externa del proyectos		\$500.00	
Coordinación			\$24,000.00	
Total			\$80,000.00	

(5) PROYECTOS 00061981: HACIA LA PARTICIPACIÓN PLENA DE LAS MUJERES EN POLÍTICA. Fase 2

OBJETIVO GENERAL:

Facilitar oportunidades a las mujeres salvadoreñas para que puedan alcanzar, mantener y ampliar progresivamente su participación en los espacios de toma de decisiones políticas, al nivel local y nacional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$300,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Actores del gobierno central y gobiernos locales clave, órganos nacionales, partidos políticos y de la sociedad civil en general, conscientes de la necesidad de incorporar efectivamente a las mujeres en la toma de decisiones políticas.	4. Sistematizar la información existente (considerando lecciones aprendidas de otros países) y desarrollo de los planes de acción sobre cómo promover la participación de mujeres en espacios políticos, con especial consideración a los resultados de las elecciones de marzo 2009.	1 de nov. 2008 31 oct. 2010	\$13,000.00	PNUD El Salvador, Asociación de Mujeres Parlamentarias y Ex parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXAL)
	5. Diseñar e implementar una estrategia de incidencia política tendiente a aumentar la participación política y liderazgo de las mujeres, hacia las estructuras de poder de los órganos nacionales.		\$35,000.00	
	6. Diseñar e implementar un foro de discusión permanente sobre mujeres y política, involucrando a aquellas mujeres que hayan completado el proyecto de entrenamiento y otras mujeres involucradas en la formulación de políticas en otros países.		\$49,130.00	
	7. Implementar una campaña de concientización, dirigida la población en general, sobre la carencia de la representación política de las mujeres, especialmente en el Tribunal Supremo Electoral.		\$25,000.00	

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Mujeres, afiliadas y no afiliadas a partidos políticos, entrenadas en el ejercicio de liderazgos políticos.	1. Diseñar e implementar talleres y cursos de entrenamiento especializados para mujeres líderes de comunidades que no pertenezcan a un partido político, con énfasis en mujeres jóvenes y aquellas viviendo en áreas rurales.	1 de nov. 2008 - 31 oct. 2010	\$19,000.00	
	2. Desarrollar un Proyecto de entrenamiento en políticas públicas, dirigido a mujeres que hayan sido electas a cargos nacionales o locales en las elecciones de marzo de 2009.		\$50,000.00	
	3. Diseñar, editar y publicar el trabajo realizado durante el Proyecto de entrenamiento en políticas públicas del año 2010.		\$3,000.00	
Coordinación y seguimiento + equipamiento + sistematización + auditoria			\$76,500.00	
Administración + Monitoreo y evaluación			\$29,370.00	
Total			\$300,000.00	

Nota: En el proyectos no aparecen escritos los objetivos específicos.

(6) PROYECTOS 00062185: PACTO POR LA IGUALDAD DE GÉNERO

OBJETIVO GENERAL:

Promover la igualdad de género como un desafío de país y un tema clave para el desarrollo de El Salvador y ubicarlo en el centro de la agenda pública.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

PRESUPUESTO TOTAL: \$402,962.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Legitimados y actualizados la información y análisis sobre desigualdades de género.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar estudios especializados.</li> <li>2. Supervisar y validar estudios con Comité asesor y actores clave.</li> <li>3. Elaborar y validar cuaderno.</li> <li>4. Elaboración plan de difusión.</li> <li>5. Edición, diagramación e impresión del cuaderno.</li> <li>6. Lanzamiento y difusión.</li> </ol>	Julio 2008 - dic. 2009	\$58,850.00	PNUD El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores
Conformados los espacios de diálogo y consenso.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocar y consolidar Consejo por la Igualdad.</li> <li>2. Ampliar espacio de debate a actores no-tradicionales</li> <li>3. Generar documentos conceptuales y mecanismos de referencia para el consejo.</li> <li>4. Debatir sobre los desafíos de igualdad a nivel nacional.</li> <li>5. Aprobar agenda mínima de igualdad de género.</li> <li>6. Actividades de incidencia a nuevos actores.</li> </ol>		\$66,340.00	

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Actores no-tradicionales sensibilizados y comprometidos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar actores no tradicionales y elaborar el mapa de poder.</li> <li>2. Elaborar estrategia de incidencia con base en el mapa de poder.</li> <li>3. Capacitar a actores no tradicionales.</li> <li>4. Realizar actividades con partidos políticos/candidatos a elecciones.</li> <li>5. Asesorar a candidatos para la incorporación de la temática dentro de las plataformas de sus partidos.</li> <li>6. Dar seguimiento a los compromisos de los candidatos y sus partidos políticos.</li> </ol>	Julio 2008 - dic. 2009	\$53,500.00	PNUD El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
Implementación de la estrategia de género del PNUD El Salvador.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Edición, diagramación, e impresión de la estrategia.</li> <li>2. Elaboración e implementación de Plan de Comunicación y Monitoreo.</li> <li>3. Desarrollo de actividades de divulgación internas y externas de la estrategia.</li> <li>4. Acompañamiento técnico a las áreas programáticas y operacionales del PNUD para la implementación de la estrategia.</li> <li>5. Desarrollo de las actividades planteadas en el plan operativo anual para 2008 de la estrategia.</li> <li>6. Coordinación y asociación con otros actores y cooperantes en el tema.</li> </ol>		\$152,582.00	
Coordinación + monitoreo del proyectos			\$71,690.00	
Total			\$402,962	

Nota: No se escriben los objetivos específicos.

(8) PROYECTOS 00074175: UN NUEVO CONTRATO SOCIAL: SEGUNDA GENERACIÓN DE ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

OBJETIVO GENERAL:

Contribuir a la creación y mantenimiento de un espacio permanente y funcional que permita el diálogo y la celebración de acuerdos políticos de alto nivel.

OBJETIVO ESPECÍFICO:

Consolidar el Consejo Económico y Social como un espacio de diálogo inclusivo y celebración de acuerdos, mediante su establecimiento y operacionalización, fortalecimiento técnico, de diálogo y celebración de acuerdos de los sectores representados.

PRESUPUESTO TOTAL: \$1,620,700.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Espacio para el diálogo (CES) compuesto por sectores sociales, sindicatos, empresa privada y gobierno, establecido y operando.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformación e instalación de la Secretaría Ejecutiva del CES</li> <li>2. Desarrollo de una estrategia de comunicación</li> <li>3. Organizar y operacionalizar el CES</li> </ol>	Abril 2010 - marzo 2012	\$741,500.00 \$92,000.00 \$170,000.00	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, UNDP El Salvador
Miembros de los sectores sociales del CES, fortalecidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Proporcionar asistencia técnica para cada uno de los grupos que comprenden los sectores sociales del CES en temas que sean propios de la agenda del Consejo, considerando lineamientos principales de perspectiva de género.</li> <li>5. Talleres y Seminarios para cada grupo social representado en el Consejo, incluyendo investigaciones para medir la mejora en el aprendizaje.</li> <li>6. Realización de Talleres sobre lineamientos principales</li> </ol>		\$272,000.00  \$105,200.00  \$10,000.00	

	de perspectiva de género en políticas públicas y derechos humanos con los representantes de los sectores sociales en el CES, incluyendo investigaciones para medir la mejora en el aprendizaje.			
--	---	--	--	--

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Conocimiento y calidad de información que alimente el diálogo y las propuestas de políticas públicas, generado.	7. Realizar investigaciones y otros estudios, para discusión en el CES, considerando lineamientos principales de perspectiva de género e incluyendo una propuesta de institucionalización del Consejo.	Abril 2010 - marzo 2012	\$100,000.00	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, UNDP El Salvador
	8. Participación en reuniones y conferencias internacionales y compartir el conocimiento adquirido.		\$105,000.00	
	9. Sistematización de proyectos s.		\$25,000.00	
Total			\$1,620,700.00	

Nota: Conforme al primer resultado esperado, donde se especifica que el llamado "Consejo" se refiere al Consejo Económico y Social, CES, hemos puesto ese nombre siempre que en el documento se menciona el "Council", para facilitar la interpretación.

(9) PROYECTOS 00070027: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN TIEMPOS DE CRISIS Y CAMBIO EN EL SALVADOR

OBJETIVO GENERAL:

Fortalecer las capacidades de los actores políticos clave y el público, creando espacios para el diálogo, la negociación y apoyo a la formulación de políticas públicas, para el manejo de las crisis y cambios bajo el régimen democrático.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Producir información oportuna que ayude a identificar los riesgos posibles al sistema democrático e identificar temas clave en la agenda política.

Desarrollar oportunidades para representantes de diferentes sectores sociales y políticos para compartir información y discutir la situación política.

PRESUPUESTO TOTAL: \$168,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortaleciós, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad democrática atendidos.	10. Análisis periódico de la situación política.		\$22,500.00	UNDP El Salvador
Diálogo informado entre los actores políticos clave y la participación ciudadana en el proceso político promovido	11. Realizar proyectos sde entrenamiento en análisis y proyección de escenarios.	Abril 2009 - dic. 2010	\$55,000.00	
	12. Más participación de ciudadanos bien informados en procesos políticos, 13. Realizar seminarios para discutir y compartir información sobre gobernabilidad democrática y el marco de trabajo institucional		\$42,500.00	
			\$11,000.00	
Administración del proyectos + monitoreo y evaluación			\$37,000.00	
Total			\$168,000.00	

Nota:Governance se traduce a veces como gobernabilidad y a veces como gobernanza teniendo ambas concepciones matices teóricos diferentes. En este documento hemos optado por traducirlo como gobernabilidad.

(10) PROYECTOS 00061450: ANÁLISIS POLÍTICO Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SALVADOR

OBJETIVO GENERAL:

Fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de un proceso de análisis político riguroso y la construcción de escenarios de corto y mediano plazo, que permita al Estado y a otros actores de la gobernabilidad identificar los principales desafíos para El Salvador y a reducir las posibles tensiones.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$430,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Información de carácter riguroso sistematizada permite identificar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales para fortalecer la gobernabilidad e identificar las prioridades de cooperación por parte de la oficina del país.	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Elaboración del primer informe (Línea de Base).</li> <li>7. Elaboración del segundo informe.</li> <li>8. Elaboración del tercer análisis político y construcción de escenarios prospectivos.</li> </ol>	1 junio 2008 – 31 de mayo 2010	\$16,500.00 (*) \$51,500.00 \$41,500.00	PNUD El Salvador
Establecidos e implementados espacios para el diálogo con actores clave del desarrollo económico y social del país.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de mecanismos de devolución de resultados.</li> <li>2. Establecimiento de un espacio de diálogo para el debate socio-político.</li> </ol>		\$20,850.00 \$35,000.00	

(\*) El costo de esta actividad, aparece como \$26,500.00 en el cuadro Sección I Plan de Trabajo del Documento del Proyectos , siendo lo correcto éste.

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Gestión del Proyectos	1. Gestión, monitoreo y control del proyectos	1 junio 2008 - 31 de mayo 2010	\$249,602.00	
Costos de administración			\$15,048.00	
Total:			\$430,000.00	

(11) PROYECTOS 00085469: DIÁLOGO POLÍTICO Y CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS CONCERTADAS PARA LA SEGURIDAD, EL EMPLEO Y LA COHESIÓN SOCIAL

OBJETIVO GENERAL:

Concertar estrategias nacionales para enfrentar diferentes dimensiones de la crisis.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

PRESUPUESTO TOTAL: \$485,000.00

Productos	Actividades	Tiempo de ejecución	Presupuesto	Nombre de las instituciones implicadas
Espacios de diálogo político que abordan diferentes expresiones de la crisis, generados o fortalecidos.	9. Realizar proceso de análisis político y escenarios prospectivos.	Enero - dic. 2013	\$130,000.00	PNUD El Salvador
	10. Fortalecer capacidades para el diálogo y logro de consenso entre actores clave.		\$10,000.00	
Diagnósticos y recomendaciones de políticas públicas elaborados.	1. Elaborar y difundir Informe nacional sobre desarrollo humano 2013.		\$203,125.00	
	2. Elaborar propuesta de plan nacional de seguridad y empleo.		\$51,875.00	
Propuestas de reformas legales para profundizar la igualdad de género en los marcos normativos, formuladas y difundidas.	1. Elaborar propuesta de reformas legales.	\$64,000.00	PNUD El Salvador	
	2. Fortalecer conocimiento sobre el marco normativo para la igualdad de género difundido entre actores clave y sociedad civil.	\$26,000.00		
Total:			\$485,000.00	

Anexo 5: Lista de entrevistados

Institución	Nombre	Cargo
Tribunal Supremo Electoral 15 Calle Poniente #4233, Colonia Escalon San Salvador	Eugenio Chicas	Magistrado Presidente
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) Bulevar Los Próceres, La Libertad,	Padre Andreu Oliva	Rector. Miembro CES/ Representante Academia.
FUNDAUNGO Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147 Colonia San Benito, San Salvador	Ricardo Córdova	Director. Miembro CES/ Representante Academia
Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia. Alameda Manuel Enrique Araujo, No. 5500, San Salvador	Aurora Cubias	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción./Contraparte
Tribuna de Ética Gubernamental Colonia San Francisco, Av. Los Espliegos No. 30. San Salvador	JennyferGiovana Vega -	Comisionada/Socio
FUSADES Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador,	Javier Castro	Socio
USAID Bulevar y Urbanización Santa Elena Antiguo Cuscatlán	Carlos Guerrero	Director Proyecto- Transparencia USAID/Socio
Secretaría Técnica de la Presidencia	Patricia Ávila	Responsable de Desarrollo Productivo
FUNDE Calle Arturo Ambrogi # 411, entre 103 y 105 Avenida Norte, Col. Escalón, San Salvador	Roberto Burgos	Referente en participación ciudadana, instituciones democrática y transparencia
Iniciativa Social para la Democracia Urbanización Satélite pasaje Venus # 32 y 23U. San Salvador	Ramón Villalta- ISD	Referente. OSC especialista en temas de participación ciudadana e instituciones democráticas y transparencia.
	Jaime López	Especialista en temas de participación ciudadana e instituciones democráticas y transparencia.

PNUD Edificio Naciones Unidas, Blvd. Orden de malta Sur, No. 2-B Santa Elena, Antiguo Cuscatlán.	Cargo
Stefano Pettinato	Representante Residente Adjunto
William Pleitez	Representante Residente Auxiliar y Economista jefe (responsable de proyecto)
Marcela Smutt	Coordinadora del Área de Gobernabilidad Democrática (jefe del cluster)
Laura Rivera	Oficial de Proyecto - Área de Gobernabilidad
Xenia Díaz	
Sergio Aguiñada	Oficial de Coordinación - Coordinador Proyectos Voto en el exterior
Silvia Guzmán	Analista de Proyecto - punto focal de Evaluación

Organismo de Naciones Unidas	Nombre	Cargo
UNICEF Boulevard Santa Elena y Calle Alegria Edificio Interlalia, 4o. Pisco Santa Elena, Antiguo Cuscatlán	Gordon Jonathan Lewis	Representante
AECID El Salvador Oficina Técnica de Cooperación Calle 2, núm. 285, entre c/La Reforma y c/Loma Linda. Colonia San Benito. San Salvador.	Ignacio Nicolau	Coordinador AECID

Anexo 6: Guion entrevista evaluación efecto de desarrollo  
Democracia de ciudadanía

Periodo 2009- 2013

I. Información entrevista

Entrevistad@:

Cargo:

Institución:

Hora:

Lugar:

Persona de contacto/Teléfonos:

Entrevistadora:

I. Presentación

*Buen día, mi nombre es \_\_\_\_\_, gracias por su tiempo. Como ya debe ser de su conocimiento, esta entrevista se enmarca en la evaluación encargada por la oficina del PNUD, acerca de las transformaciones producidas entre los años 2009 y 2013 en el Salvador, referidas al diseño y adopción de instrumentos para la consolidación del régimen democrático, la gobernabilidad en el país y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos; con énfasis en la igualdad entre los géneros y la participación cívica en la formulación de las políticas públicas. Los resultados de esta evaluación buscan entregar un marco donde el PNUD pueda mejorar su aporte en este sentido, de acuerdo con sus posibilidades y las necesidades del país.*

*Su opinión como \_\_\_\_\_ (funcionario público, parte de la sociedad civil o funcionario PNUD) acerca de las transformaciones ocurridas en el país entre los años 2009 y 2013 en el fortalecimiento de la sociedad para asegurar y expandir los derechos de los individuos es central, ya que nos permite conocer, desde su posición, los cambios más relevantes producidos en esta materia, las tareas pendientes y las acciones que considera puede realizar el PNUD, como una actor dentro del escenario sociopolítico del país.*

*Sus respuestas serán tratadas de forma confidencial y no serán utilizadas para ningún propósito, distinto al de entregar información de interés a la evaluación.*

*Muchas gracias*

*¿Tiene usted alguna duda antes de comenzar la entrevista?*

- II. Transformaciones generales en la forma en que la sociedad se organiza para asegurar el correcto ejercicio de los derechos en El Salvador 2009-2013
  - 1) ¿Cuáles cree usted que son los principales avances en que han ocurrido entre 2009 y 2013 para fortalecer el correcto ejercicio de los derechos de las y los salvadoreños? (eficacia)
  - 2) ¿Qué factores cree usted que facilitaron estos avances? ¿Cuáles los dificultaron? (eficiencia)
  - 3) ¿Qué actores o instituciones han sido claves para el desarrollo de estos avances? (eficiencia)
  - 4) ¿Qué factores considera usted que podría poner en juego *la mantención* de estos avances? (sostenibilidad)
  - 5) ¿Cuáles cree usted que son las principales tareas pendientes para fortalecer el correcto ejercicio de los derechos de las y los salvadoreños? (relevancia)
  - 6) De acuerdo con lo ocurrido y las tareas pendientes ¿Qué poder del Estado (legislativo, judicial o ejecutivo) considera requiere mayores esfuerzos para contribuir al correcto ejercicio de los derechos de las y los salvadoreños? (relevancia)
  - 7) ¿Qué tipo de acciones considera debieran desarrollarse en este poder en particular? (relevancia)
  - 8) De los proyectos vinculados a fomentar el correcto ejercicio de los derechos donde usted ha trabajado, participado o conoce ¿De qué manera cree usted que han contribuido con el fortalecimiento de los mecanismos que permitan el correcto ejercicio de los derechos de las y los salvadoreños? (eficiencia)
- III. Transformaciones por eje de la Democracia de Ciudadanía en El Salvador

*La promoción de la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer.*

Generales

- 9) ¿El Salvador cuenta con mecanismos e instancias de toma de decisión consolidadas para subsanar desigualdades entre géneros? (eficacia)

- 10) ¿Conoce usted las instituciones públicas que adoptan mecanismos para subsanar las desigualdades entre géneros? (eficacia)
- 11) ¿Ha mejorado, empeorado o mantenido la capacidad del gobierno para promover la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer desde 2009 a la actualidad? (eficacia)
- 12) En su opinión ¿Hay más, menos o igual articulación interinstitucional en la gestión del gobierno en los últimos cinco años para promover la igualdad y equidad de género y la protección de los derechos humanos de la mujer? (sostenibilidad)
- 13) ¿Conoce usted si existe una agenda parlamentaria para la igualdad y la equidad de género diseñada y en implementación? (eficacia)

#### Proyectos

*00046202: Hacia la participación plena de las mujeres en política. Fase 1 y 00061981: Hacia la participación plena de las mujeres en política. Fase 2*

- 14) ¿Considera que los actores clave del gobierno central y locales, los órganos nacionales, los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, están sensibilizados en la necesidad de abrir espacios para la incorporación efectiva de las mujeres en los espacios de toma de decisiones? (eficacia)
- 15) ¿El curso de liderazgo, permitió más Mujeres afiliadas y no afiliadas a los partidos, habilitadas para el ejercicio del liderazgo político? (eficacia)
- 16) ¿Qué factores dificultaron el funcionamiento de esta iniciativa? ¿Cuáles lo facilitaron? (eficiencia)

*00062185: Pacto por la igualdad de género*

- 17) ¿Existen datos legitimados y actualizados la información y análisis sobre desigualdades de género? (eficacia)
- 18) ¿Están conformados los espacios de diálogo y consenso respecto de la relevancia de la equidad de género? (sostenibilidad)
- 19) ¿Hay actores no-tradicionales sensibilizados y comprometidos con la equidad de género? (sostenibilidad)

20) ¿Considera que se ha implementado una estrategia de género del PNUD El Salvador? (eficacia)

21) ¿Qué factores dificultaron implementación de una estrategia de género del PNUD El Salvador? (eficiencia)

#### Rol del PNUD

22) ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD como promotor de la equidad de género en el país? (relevancia)

23) ¿Cuáles son las tareas pendientes en este sentido? (relevancia)

24) ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones? (relevancia)

25) ¿Qué otro organismo o institución le parece clave para el desarrollo de estas acciones? (relevancia)

#### *La reforma electoral*

##### Generales

26) ¿Cree que las acciones emprendidas por el estado en los últimos 5 años aseguran el pleno ejercicio del derecho al voto a las y los salvadoreños dentro y fuera del país? (eficacia)

27) ¿Qué actores han sido claves en este proceso?

28) ¿Se han desarrollado mecanismos de acercamiento de urnas incorporados como el voto residencial? (eficacia)

29) ¿Son efectivos estas acciones para incorporar a la totalidad de los territorios del país a un sistema electoral que permita elecciones transparentes? (eficacia)

30) ¿Se ha facilitado o no la participación electoral de las mujeres con estas reformas? (eficacia)

##### Proyectos

#### *00079905: Cerrando brechas de participación electoral con el voto desde el exterior*

31) ¿Qué actores facilitaron el desarrollo y aprobación de la ley de voto en el exterior? (eficiencia)

- 32) ¿Las capacidades de los actores involucrados se fortalecieron, mantuvieron o disminuyeron en el proceso? (sostenibilidad)
- 33) ¿Qué factores pudieran amenazar o dificultar el voto en el exterior para las y los salvadoreños? (sostenibilidad)

*00084012: Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través de la implementación del voto residencial*

- 34) ¿Existían las condiciones técnicas y logísticas necesarias para la implementación de la segunda etapa del voto residencial? (eficiencia)
- 35) ¿Qué factores facilitaron u cuáles dificultaron la ejecución del proyecto? (eficiencia)
- 36) ¿Considera que la TSE se ha fortalecido, se ha mantenido o ha disminuido sus capacidades para asegurar el correcto ejercicio a derecho a voto en El Salvador?

*00057989: Desafíos y oportunidades en el marco del proceso electoral 2009 Promover un electorado mejor informado (acceso a la información);*

- 37) ¿Ha mejorado, mantenido o empeorado el conocimiento de la ciudadanía respecto de:
  - a) los procesos de toma de decisiones en temas relacionados con el proceso y evento electoral,
  - b) la discusión y aprobación de legislación que puedan afectar el proceso y resultado electoral; lo que permitirá una participación una participación más activa en el proceso; (eficacia)
- 38) ¿Ha mejorado, mantenido o empeorado el nivel de información de los Partidos políticos y tomadores de decisiones sobre riesgos o amenazas a la gobernabilidad resultantes de la evolución del proceso electoral y, consecuentemente dispuestos a actuar preventivamente? (eficacia)

Rol del PNUD

- 39) ¿Cuáles son las tareas pendientes para cerrar las brechas de participación electoral? (relevancia)

- 40) ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones? (relevancia)
- 41) ¿Qué otro organismo o institución le parece clave para el desarrollo de estas acciones? (relevancia)

*La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas*

Generales

- 42) ¿Conoce usted si entre 2009 y 2013 se han diseñado o adoptado instrumentos para la participación en la formulación de políticas públicas? (eficacia)
- 43) ¿Se ha institucionalizado o existe un espacio de diálogo para incidir en formulación y monitoreo de políticas públicas? ¿Cuál es su opinión acerca de su gestión? (eficacia)
- 44) ¿Conoce usted el Concejo Económico y Social- CES? (eficacia)

Proyectos

*00074175: Un nuevo contrato social: segunda generación de acuerdos para la gobernabilidad democrática en El Salvador*

- 45) ¿Qué factores facilitaron el funcionamiento del CES? (eficiencia)
- 46) ¿Qué factores dificultaron el funcionamiento de este espacio para el diálogo y cuáles lo dificultaron? (eficiencia)
- 47) ¿Considera necesario o necesario contar con un espacio con el CES? ¿Por qué?
- 48) ¿Cuáles son las tareas pendientes para fortalecer el funcionamiento de este espacio de diálogo? (relevancia)
- 49) En este espacio, compuesto por sectores sociales, sindicatos, empresa privada y gobierno ¿ha logrado acuerdos para la realización de políticas de desarrollo?
- 50) ¿Conoce usted el desarrollo de acuerdos en apoyo a la eficacia de la ayuda y al desarrollo económico territorial/local? (eficacia)
- 51) ¿Cómo calificaría el aporte de las mujeres en estas instancias? (eficacia)

- 52) En el proceso de gestión del CES considere que los Miembros de los sectores sociales ¿se han fortalecido, mantenido o debilitado? (sostenibilidad)
- 53) ¿Cuenta o no el CES con conocimiento y calidad de información que alimente el diálogo y las propuestas de políticas públicas? (sostenibilidad)

*00070027: Gobernabilidad democrática en tiempos de crisis y cambio en El Salvador y 00061450: Análisis político y escenarios prospectivos para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador*

- 54) Desde su conocimiento ¿Existe alguna estrategia para enfrentar desafíos, posibles tensiones y prioridades nacionales? ¿ha sido esta información utilizada? (eficacia)
- 55) ¿Cree que existen instancia de diálogo informado entre los actores políticos clave y la participación ciudadana en el proceso político para enfrentar los cambios que vive El Salvador? (eficacia)
- 56) ¿Qué factores facilitaron la obtención de este producto y cuáles lo dificultaron? (eficiencia)

#### Rol del PNUD

- 57) ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD en esta tarea? (relevancia)
- 58) ¿Cuáles son las tareas pendientes en este sentido? (relevancia)
- 59) ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones? (relevancia)
- 60) ¿Qué otro organismo o institución le parece clave para el desarrollo de estas acciones? (relevancia)

#### *El fortalecimiento de la gobernabilidad local;*

#### Generales

- 61) ¿Hay mayor o menor participación de la sociedad civil organizada en la gestión de gobiernos locales en los últimos cinco años? (eficacia)

- 62) ¿Ha aumentado, disminuido o mantenido la participación política y social de las mujeres en los últimos gobiernos locales? (eficacia)
- 63) ¿Ha mejorado empeorado o mantenido la gestión e implementación de políticas de desarrollo local? (eficacia)
- 64) ¿Qué factores facilitan y cuáles dificultan el fortalecimiento de los gobierno locales? (eficiencia)

#### Rol del PNUD

- 65) ¿Cuáles son las tareas pendientes en este sentido? (relevancia)
- 66) ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones? (relevancia)
- 67) ¿Qué otro organismo o institución le parece clave para el desarrollo de estas acciones? (relevancia)

#### *La promoción de la transparencia y rendición de cuentas;*

##### Generales

- 68) ¿Conoce usted métodos e instrumentos de gestión que propician el ejercicio de gobierno bajo criterios de transparencia y efectividad? ¿Le parecen pertinentes? (eficiencia)
- 69) ¿Sabe de una propuesta para avanzar en la profesionalización del servicio civil? (eficiencia)

##### Proyectos

#### *00077646: Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: transparencia y rendición de cuentas*

- 70) ¿Conoce usted el proyecto donde se están formulando indicadores de gobernabilidad democrática respecto de transparencia y rendición de cuentas? (eficacia)
- 71) ¿Este sistema se está diseñado con la participación de instituciones académicas, tanques de pensamiento nacionales y organizaciones de la sociedad civil especialistas en el tema y validado con el conjunto de sectores de la sociedad salvadoreña? (eficacia)

- 72) ¿Qué factores podrían dificultar la implementación de este sistema y cuáles facilitarlos? (eficiencia)
- 73) ¿Qué elementos considera necesarios para asegurar el funcionamiento de este sistema en el tiempo? (sostenibilidad)
- 74) ¿Considera que es o no un aporte a la transparencia de la gestión del Estado?

#### Rol PNUD

- 75) ¿Cómo evalúa usted el trabajo realizado por el PNUD en esta tarea? (eficiencia)
- 76) ¿Cuáles son las tareas pendientes en este sentido? (relevancia)
- 77) ¿Cuál es el rol que el PNUD puede jugar dentro de estas acciones? (relevancia)
- 78) ¿Qué otro organismo o institución le parece clave para el desarrollo de estas acciones? (relevancia)

#### Preguntas de cierre

- 79) En general ¿Cuál cree usted que ha sido la principal contribución del PNUD para fortalecer la democracia de Ciudadanía el último tiempo?
- 80) ¿Qué acciones recomendaría que el PNUD desarrollara para fomentar el correcto ejercicio de los derechos en la actual institucionalidad democrática?

## **Anexo 7: Condiciones de empleo en El Salvador**

Al caracterizar las condiciones del Empleo, como uno de los derechos económicos de más interés ciudadano, en El Salvador se presenta una alta incidencia del subempleo en el país. Aunque las tasas de desempleo hayan disminuido entre 2009 a 2012 de 7,2 a 6,0, estos indicadores cercanos al desempleo llamado estructural, ocultan la precariedad del empleo en el territorio. De acuerdo con información publicada en el Informe de Desarrollo Humano de El Salvador de 2013, la tasa de subempleo<sup>112</sup> se ha mantenido constante cercana al 44% entre 2009 y 2012, con mayor incidencia en las zonas rurales con un porcentaje alrededor de 65% y un 33% en las urbes. Las condiciones laborales de la población empleada permiten comprender las preocupaciones ciudadanas por el correcto ejercicio de los derechos económicos.

Los datos desagregados por sexo muestran el impacto que tiene este tipo de empleo diferenciado entre hombres y mujeres. En un ejercicio desarrollado para la obtención de un Índice de Ciudadanía Social en 18 países de América Latina y El Caribe, se estimó el empleo formal en entre los años 2000 y 2010. Con objeto de tener información relevante acerca del estado del empleo formal en El Salvador se hizo la estimación por sexo y total entre los años 2009 y 2011, con los últimos datos disponibles en OIT.

---

<sup>112</sup>De acuerdo con este Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2013, la tasa de subempleo es el porcentaje de la población ocupada que presenta una situación laboral donde la persona que se dedica a cualquier actividad para sobrevivir, porque no puede encontrar un empleo de dedicación plena con protección social e ingresos suficientes, que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. El subempleo puede ser visible (por insuficiencia de horas), o invisible (por insuficiencia de ingresos o por subutilización de competencias).

Recuadro 1: Estimación tasa de empleo formal

Fórmula % empleo formal:

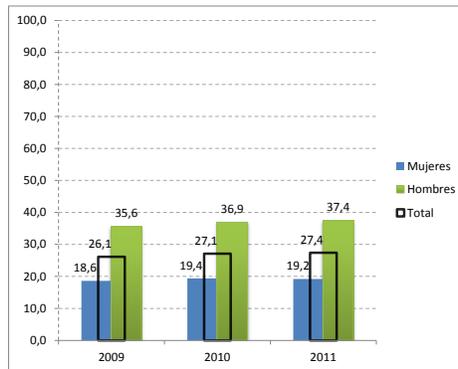
$$\% \text{ Empleo Formal} = \frac{[(PEA * TD / 100) - \text{Empleo informal}]}{\text{Población en edad de trabajar}}$$

PEA= Población Económicamente Activa.  
 TD= Tasa de desempleo.  
 Empleo informal= suma las poblaciones en las categorías ocupacionales de:

- (i) Asalariados privados en establecimiento de 5 o menos trabajadores;
- (ii) No asalariados patronos en establecimientos de 5 o menos trabajadores,
- (iii) No asalariados independientes, no profesionales, técnicos o administrativos,
- (iv) Personal de servicio doméstico y
- (v) Trabajadores familiares auxiliares.

Población en edad de trabajar = de 14 años y más.  
 Fuente: Los datos en la fórmula fueron extraídos de la Consulta Interactiva del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, QUIPUSTAT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT en línea < [http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta\\_inter.php](http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php) >, [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2013].

Gráfico: Estimación Tasa de Empleo Formal por sexo. El Salvador 2009-2011. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a estimación del Índice de Ciudadanía Social- ICS, con datos obtenidos del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, QUIPUSTAT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT en línea < [http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta\\_inter.php](http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php) >, [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2013]

De acuerdo con la estimación de la tasa de empleo formal, se observa que el porcentaje de empleo se mantiene cercano al 26%, con una baja presencia de mujeres que demuestra la fuerte segregación del laboral en El Salvador, donde la proporción de mujeres con trabajo formal es la mitad que en caso de los hombres.

## Anexo 8: Documentos revisados citados

Asamblea Legislativa. Decreto 307, Ley de Partidos Políticos,.

----- Decreto 756, Reglamento interno.

-----Decreto 307, Ley de Partidos Políticos.

Consejo por la igualdad y equidad (2009). Paso a paso, hacia la igualdad de género en El Salvador: tres líneas para la acción. San Salvador

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Aprobada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 27.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team September 2010. En línea < <file:///C:/Users/AGHConsultor%C3%ADa/Downloads/SSRN-id1682130.pdf> >

Diario Oficial (2013) de fecha 24 de septiembre 2013.

Gobierno de El Salvador (2010). Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010- 2014. San Salvador.

Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM) agenda 2012-2015 y plan operativo 03/10/2012.

Fundación salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. (2012) Informe de Coyuntura Legal e Institucional 2010, 2011 y 2012. San Salvador

Fundación para el Desarrollo, FUNDE (2012). Evaluación de Eurosocial sobre necesidades del CES en El Salvador. San Salvador.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

----- (2014) *Mediciones internacionales sobre corrupción: una mirada desde fuera*

----- (2013). Desigualdades En Modalidades de Ejercicio de La Ciudadanía Política.

----- (2013). Ciudadanía Social: progresos y desafíos.

----- (2013) En Sistematización Consejo Económico y Social de El Salvador (CES), PNUD.

----- (2013) Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013.

----- (2013) El Informe intermedio, proyecto Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador a través de la implementación del voto residencial 2013.

----- (2012). Cuaderno Metodológico, Proyecto ART. San Salvador.

----- (2012). Resumen ejecutivo del informe Combatiendo la desigualdad desde lo básico Piso de protección social e igualdad de género. OIT, ONUMUJERES.

----- (2011) Segundo Informe PAPEP. El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014. San Salvador.

----- (2011) Cuadernos sobre Desarrollo Humano. La igualdad y la equidad de género en El Salvador. San Salvador.

----- (2010) El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010. San Salvador.

----- (2010) El Salvador. Observaciones y Recomendaciones de Derechos Humanos. Órganos de Tratados y Examen Periódico Universal 2008-2010. San Salvador.

----- (2010) Informe Final del proyecto 00070027 “Democratic Governance in Times of Crisis and Change in El Salvador 2009-2010”

----- (2010). Memorandum de entendimiento suscrito entre el proyecto de las naciones unidas para el desarrollo – centro regional de servicios y PNUD El Salvador.

----- (2009) Institucionalidad, Diálogo Democrático y Políticas Públicas. San Salvador.

----- Manual de diálogo democrático PNUD.

----- (Enero-Diciembre 2013) Evaluando la gobernabilidad democrática en El Salvador: Transparencia y Rendición de Cuentas Presentación Trimestral Periodo de revisión.

----- (2012) Reporte lecciones aprendidas, proyecto “Pacto por la igualdad de género”.

----- (2012) Agreement between UNDEF and UNDP in El Salvador.

----- (2011) Coyuntura y Perspectivas de la Gobernabilidad en El Salvador, Análisis Preliminar 2011. Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP).

----- (Enero-Diciembre 2012) Informe Anual de Proyecto: Fortaleciendo la participación ciudadana e institucionalidad electoral en El Salvador. Proyecto PNUD No. 00084012.

----- (2004) La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York: PNUD.

Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. (2012) Plan de Acción de Transparencia y Rendición de Cuentas. San Salvador.

USAID (2013) Informe de evaluación de desempeño de la mitad del periodo del proyectos de transparencia y gobernabilidad en El Salvador. San Salvador.

VV.AA. (2010) Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010 Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. LAPOP. Universidad de Vanderbilt. USA.

Jose Raul Aguilar Larin y Juan Antonio Roman Cañas (1995) “Eficacia y alcances de las reformas Constitucionales derivadas de los Acuerdos De Paz en relación al proceso de democratizacion en El Salvador”. Universidad de El Salvador Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, entre los años 2008 y 2012 Informes del Instituto Universitario de Opinión Pública- IUDOP.

United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors and Investigators. Septiembre 2004,

## Anexo 9: Código de conducta firmado

(Each UNEG member to create its own forms for signature)

### Annex 2: United Nations Evaluation Group Code of Conduct for Evaluation in the UN System

#### Evaluation Consultants Agreement Form

To be signed by all consultants as individuals (not by or on behalf of a consultancy company) before a contract can be issued.

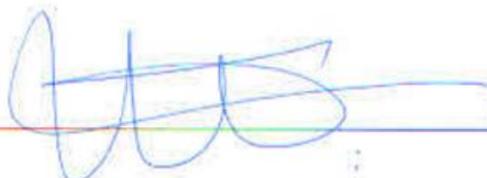
#### Agreement to abide by the Code of Conduct for Evaluation in the UN System

Name of Consultant: Catalina Andrea López de Rahal

Name of Consultancy Organisation (where relevant): \_\_\_\_\_

I confirm that I have received and understood and will abide by the United Nations Code of  
Conduct for Evaluation.

Signed at (place) on (date)

Signature:  27 de Agosto 2013.

## **Anexo 10: Experiencia del equipo de trabajo.**

La evaluación fue realizada por Catalina Andrea Céspedes Rahal, con apoyo de Nivaria Ortega en la sistematización y levantamiento de información de la presente evaluación.

La experiencia de la responsable a cargo atingente es:

### **II. TÍTULOS**

---

1994-1999	<b>Título Profesional</b>  Socióloga,  Pontificia Universidad de Chile, Instituto de Sociología.  Con un voto de distinción.
2001	<b>Especialización</b>  Postítulo en Género y Sociedad,  Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
2007	<b>Post grado</b>  Alumna Magister en Economía,  Pontificia Universidad Católica.

### **III. PUBLICACIONES**

---

FLACSO Secretaría General, **Tomo II Voces latinoamericanas sobre Gobernabilidad Democrática Países Andinos - Cono Sur 2011-2012, 2013.**

RIMISP, **Pobreza y Desigualdad, Informa Latinoamericano 2011** Definición de indicadores de seguridad ciudadana para evaluar la situación en los países de América Latina

Comisión Económica para América Latina y El Caribe- CEPAL (2012), **Guía para estimar la pobreza infantil, Información para avanzar en el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.** Estructura de guía para evaluar la pobreza infantil mediante dimensiones educacionales, de vivienda, salud, educación y uso de medios de comunicación.

Identificación de indicadores de saneamiento, materialidad de la vivienda y acceso a agua potable en los sectores urbanos en 10 países de América Latina para evaluar las privaciones en los niños niñas y adolescentes. En Rubén Kaztman **Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano.** CEPAL.

Teresa Valdés, Alina Donoso, Ana María Muñoz y Catalina Céspedes (2005). **Índice Compromiso Cumplido-, ICC, Una herramienta para el control ciudadano de las mujeres latinoamericanas. Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.** FLACSO, Chile.

Vicente Espinoza y Catalina Céspedes (2004). **La integración social de los jóvenes en Chile 1994-2003. Individualización y estilos de vida de los jóvenes en la Sociedad del Riesgo.** IDEA e INJUV.

Céspedes, Catalina (2002) **Conciliación familia y trabajo en Chile: condiciones estructurantes,** Anuario FLACSO, Chile.

Grupo Iniciativa Mujeres (2002) **Cartilla Índice Compromiso Cumplido ICC-2000, Chile.** (También en su versión en inglés).

José Olavarría y Catalina Céspedes editores (2002): **Trabajo y Familia: ¿Conciliación? Perspectivas de Género,** SERNAM Metropolitano, CEM y FLACSO, editores, Chile.

#### IV. EXPERIENCIA PROFESIONAL

---

2011 a la Fecha	AGH CONSULTORÍA ESTRATÉGICA  Directora de Monitoreo y Evaluación Consultoría AGH Estratégica limitada.
2012	Apoyo a la evaluación de efectos Gobernabilidad Democrática, Plan de Acción para el Programa de País 2007- 2011, Gobierno del Paraguay - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2012.
2012	Evaluadora de la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en Chile 2012. FLACSO Chile.
2011	Evaluación la situación de seguridad ciudadana en los países de América Latina mediante indicadores comparados. En RIMISP, Pobreza y Desigualdad, Informa Latinoamericano 2011.
2010 a 2011	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- CEPAL  DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL  Procesamiento con encuestas de hogares de la última ronda (circa 2008) de 17 países de América Latina para la estimación de la pobreza multidimensional en la población menor de 18 años, y los niveles de privación en saneamiento, acceso a agua potable,

hacinamiento y materialidad en la vivienda para la publicación de Rubén Kaztman “Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano”.

2010

DATAVOZ

Jefa de proyecto “Observatorio de Tendencias Sociales en Chile- Estudio Bicentenario” que sistematizó y analizó en tendencia la información secundaria existente en Chile, encargado por la Universidad Andrés Bello a DATAVOZ.

2005- 2010

MINISTERIO DEL INTERIOR

DIVISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

Responsable del análisis cuantitativo de las Encuestas Nacionales de Seguridad Pública, las Encuestas de Violencia en el Ámbito Escolar y de Violencia al Interior de los Hogares. Contraparte en los estudios referidos a la comparabilidad internacional de cifras delictuales. Coordinadora de la Mesa intersectorial de Chilenos Desaparecidos.

2004- 2005

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

UNIDAD DE GESTIÓN Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO

Profesional a cargo de las bases de datos de la Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo.

2003- 2005

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

INSTITUTO DE ESTUDIOS AVANZADOS

Coordinadora segunda responsable en la realización de Jornadas de Traspaso metodológico, a gestores regionales y provinciales de educación.

Encargada del análisis estadístico y el apartado de sexualidad juvenil y autoimagen, de las Encuestas Nacionales de la Juventud.

2000-2003

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES- FLACSO  
Chile

ÁREA DE ESTUDIOS DE GÉNERO

Cálculo de indicadores de género en 7 países, para medir grado el avance en los acuerdos internacionales asumidos por los Estados en esta materia. Las áreas contempladas fueron economía y empleo, participación política y salud. Nombre proyecto: Índice de Compromiso Cumplido- ICC.

2000

MINISTERIO DE SALUD

HOSPITAL SAN JOSÉ

Evaluadora de la red de resolución entre el Hospital San José y el sistema de Salud de la Comuna de Huechuraba.

## **VI. SEMINARIOS INTERNACIONALES Y BECAS**

---

2010

Becada para participar en el “Curso Técnico de Medición de la Pobreza Multidimensional y sus Aplicaciones” organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI), el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN) y la Fundación Superación de la Pobreza, dictado en las instalaciones de la CEPAL del 6 al 15 de diciembre de 2010.

- 2005 Expositora situación Chile en Reunión Internacional de Expertas/os Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público: Una mirada desde el género. Ciudad de México, 24-26 de octubre de 2005.
- 2003 Becada para exponer el trabajo de investigación en Latin American Studies Association- LASA, Dallas; Texas, Estados Unidos.
- 2002 Becaria de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales\_ CLACSO 2002 para realizar el proyecto de investigación: Conciliación Familia y trabajo: condiciones estructurantes.
- 2001 Becaria de la Universidad de Chile: Beca para el proyecto de investigación "Caracterización de las mujeres trabajadoras, un paso previo para analizar la conciliación entre familia y trabajo desde una perspectiva de género".
- 2001 Becaria ICMER para realiza el Postítulo de Género y Sociedad en la Academia de Humanismo Cristiano.
- 2000 Becaria de la Universidad de Chile: Financió proyecto "Organizaciones Medio Ambientales Territoriales: una forma de fortalecimiento de la sociedad Civil"

## **V. DOCENCIA**

---

- 2003 y 2004. Coordinadora segunda responsable en la realización de Jornadas de Traspaso metodológico, a gestores regionales y provinciales de educación. Solicitado por la División la División de Educación General del Ministerio de Educación de Chile al Instituto de Estudios Avanzados - IDEA, Universidad de Santiago de Chile.

2003	Docente curso de capacitación SERNAM V Región por encargo de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano
2002	Realización de talleres de Ciudadanía: “Por el derecho a tener derecho” por encargo del Grupo Iniciativa Mujeres.
2001- 2003	Ayudante y profesora reemplazante del curso Sociología del Género, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
2001- 2003	Docente del curso Mujeres en Latino América, Género, Política y Sociedad, en Council for International Education Exchange Summer Program. FLACSO Chile.
2001 y 2002	Ayudante y profesora reemplazante del curso Sociología del Género, Universidad Alberto Hurtado.